

**A Participação Pública Enquanto Impulsionadora do Desenvolvimento Local**

**Caso de Estudo: Orçamento Participativo de Cascais**

**Ana Cláudia Pacheco de Carvalho**

**Estágio com Relatório em Gestão do Território**

**Território e Desenvolvimento**

**Outubro de 2013**

Estágio com relatório apresentado para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão do Território, área de especialização em Território e Desenvolvimento, realizada sob orientação científica da Professora Doutora Regina Salvador.

## **AGRADECIMENTOS**

Deixo aqui os meus mais sinceros agradecimentos, a todos os que de algum modo ajudaram ou facilitaram o desenvolvimento deste trabalho.

À Professora Doutora Regina Salvador, que acolheu de imediato a minha intenção de trabalho a desenvolver, especialmente num município que é caro para ambas; por toda a generosidade e tempo dispensado, ainda que nem sempre aproveitado de melhor forma por minha parte.

À Câmara Municipal de Cascais, que se tem mostrado apta e disponível para receber estagiários com as mais variadas competências, acreditando nas sinergias positivas que podem ocorrer entre colaboradores com diferentes experiências.

Ao Gabinete da Agenda 21 e toda a sua equipa, assim como colegas da Divisão da Cidadania e Participação, representados pelas Dr.<sup>a</sup>. Paula Cabral e Dr.<sup>a</sup>. Isabel Xavier, pela acolhedora e contagiante receção ao longo de nove meses, nos quais fui sempre considerada um elemento integrante da equipa, tomando parte das diversas iniciativas e responsabilidades inerentes.

Ao Dr. João Dinis, no papel de meu coordenador de estágio no Município de Cascais, por ter impulsionado o desenvolvimento da minha capacitação de trabalho autónomo, assim como da procura de novas soluções para a supressão de obstáculos.

À Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, especialmente aos docentes do Departamento de Geografia e Planeamento Regional, que nos últimos cinco anos de aprendizagem curricular me abriram horizontes e sempre se mostraram disponíveis para qualquer eventualidade.

À minha família, particularmente à minha mãe e ao meu irmão, que poucas vezes me viram nos últimos meses, mas sempre compreenderam a necessidade de entrega e dedicação.

Aos meus amigos, especialmente os mais presentes nos últimos anos, que me auxiliaram a persistir e a sonhar.

Por fim, a todos os colegas de Licenciatura e Mestrado, com quem passei muitas horas a debater o que é ser Geógrafo, e como alcançar a meta.

## RESUMO

Em Portugal, os últimos 20 anos têm sido promotores e testemunhas de novas formas de abordagem ao território, que é cada vez mais visto como um elemento de propriedade coletiva, onde vários agentes se entrecruzam e intervêm nos processos de decisão, em detrimento da valorização política como único elemento deliberativo.

Os primeiros sintomas dessa mudança garantiram-se no final da década de 90, através da inclusão legal da participação pública nas ferramentas e mecanismos utilizados para analisar, monitorizar e planear as intervenções futuras sobre o território (principalmente ao nível dos instrumentos de Ordenamento do Território), surgindo cada vez mais a consciencialização de que todo e qualquer processo não detém um sentido unilateral, que parta exclusivamente do poder político central e local.

Desta forma, as populações locais vêm-se como um importante elemento interventivo, já que através do seu interesse e do seu direito de manifestação, é criado espaço para questionar as tomadas de decisão assim como para apresentar alternativas, sendo uma caracterização fundamental na aceitação da nova realidade a construir e, principalmente, fazendo parte dela.

É desta forma que cresce o poder dos atores locais, que assumem naturalmente o papel de *stake holders* do território onde se inserem, e que são os seus principais promotores e defensores.

Como consequência, essa nova realidade não passa ao lado dos governantes do poder local, que têm maioritariamente sabido jogar com essa transformação de forma positiva, valorizando a capacitação do território como um elemento competitivo, articulado, atrativo de novos investimentos; que é dotado de estratégias de intervenção estruturadas por vários sectores, e que representem a intenção de gestão da maioria dos que nele interagem, seja por atividade de residência, como de estudo e/ou trabalho.

Deste modo, compreende-se de que forma o processo de Orçamento Participativo, oriundo de Porto Alegre (Brasil), encontrou meios para se introduzir no território português; e vê-se crescer o número de Autarquias e Juntas de Freguesia que o adotam e o querem dar a conhecer às populações locais. Ainda assim, e por ser um processo relativamente recente, são naturais os constrangimentos e a desconfiança sentida, principalmente em locais onde perduram históricos de falta de transparência do poder político, agravando-se pela conjuntura nacional que se vive atualmente.

Não obstante, a continuidade de alguns projetos e a sua visibilidade positiva tem sido uma fonte de motivação e inspiração para outros tantos, fazendo com que haja renovações de apostas por parte de órgãos do poder local, mas também transmitindo às populações locais, como potenciais intervenientes, a possibilidade de sonhar.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Orçamento Participativo, Desenvolvimento Local, Participação Pública*

## ABSTRACT

In Portugal, the last twenty years have been prosecutors and witnesses of the new approaches to the territory, which is becoming to be viewed as an element of collective property, where several agents intertwine and get involved in decision-making, contradicting the political decision as the only option.

The first symptoms of this change appeared at the end of the 90's, through the inclusion of public participation in the mechanisms used to analyze, scrutinize and plan the territory (especially when related with instruments of Planning), enlarging the conscious that every process doesn't have only a unilateral decision, usually started at central and local governments.

Therefore, the local communities have come up as an important and interventional part of the process. Their rights of involvement are creating space to interrogate the decision making, as well as to develop innovative ideas, putting together a new reality, cherished and worth of construction.

As a result, the power of local agents is increasing in the moment they naturally became the stake holders of the territory they are inserted, becoming the major prosecutors of that province.

Consequently, the local governments are aware of the new reality, and they have known how to deal with these transformations positively, producing a competitive and articulated territory, capable of captivating new investments, which are related with strategies of intervention, structured for as many sectors as possible.

Accordingly, it is understandable how the process of Participatory Budget, coming from Porto Alegre (in Brasil), found a way to enter in Portuguese territory. It is spreading the number of Municipalities and Parish Councils that adopt and want to make it known to local communities. Nevertheless, and because it still is a recent process, some suspicious and natural constrains are natural, specifically where are linger histories of lack of political transparency (and worsening with the national situation we live today).

Even so, the continuity of some projects and their positive visibility is creating a fount of motivation and inspiration for others, renewing the bets made by local governments and transmitting the potential users of the territory the ability of dreaming.

**KEY-WORDS:** *Participatory Budget, Local Development, Public Intervention*

## ÍNDICE

0. Índice de Figuras .....	7
1.Introdução .....	9
2.Objetivos e Metodologias a aplicar .....	11
3. Democracia Participativa - valorização do interesse coletivo nos processos de decisão .....	12
3.1 Democracia Participativa e Governança.....	14
3.2 Processos participativos em Portugal .....	15
4. Orçamento Participativo - de Porto Alegre para Portugal.....	19
4.1 Gênese .....	23
4.2 Orçamento Participativo em Portugal .....	26
5. Componente Não Letiva - estágio na Câmara Municipal de Cascais.....	28
5.1 Gabinete da Agenda Cascais 21 .....	30
5.2 2013: Ano da Democracia Participativa.....	32
5.3 Breve enquadramento do trabalho desenvolvido .....	33
5.3.1. Projeto Chegar .....	33
5.3.2 Assembleias Locais .....	33
5.3.3 Orçamento Participativo .....	33
5.3.4 XIII Conferência Internacional OIDP / V GLOCAL “Cidadania para a Sustentabilidade.....	34
6. Orçamento Participativo de Cascais (OP Cascais) .....	34
6.1. Município de Cascais.....	34
6.2 De 2011 a 2013, a consolidação de um projeto.....	36
6.2.1 Análise estrutural e tendências evolutivas.....	37
6.2.2. Olhar sobre o futuro – situações a considerar.....	46
7. Considerações Finais .....	50

8. Referências Bibliográficas.....	52
9. Anexos.....	58

## ÍNDICE DE FIGURAS

Fig, 1 - Orçamento Participativo em Portugal (2000-2013) A).....	59
Fig. 2 - Orçamento Participativo em Portugal (2000-2013) B).....	60
Fig, 3 - OP 2000-2013: N.º de Experiências por Município .....	61
Fig. 4 - Experiências de OP nos Últimos 3 Anos.....	62
Fig, 5 - Concelho de Cascais. ....	63
Fig. 6 – OP Cascais – Participação por Sessão. ....	64
Fig, 7 – Tipologia de Propostas Seccionadas nas SPP. ....	65
Fig. 8 - Localização das Propostas Seleccionadas à Escala de Freguesia .....	65
Fig, 9 – Taxa de Aprovação em Avaliação Técnica.....	65
Fig. 10 – Razões de Reprovação na Avaliação Técnica.....	66
Fig, 11 – Sessões de Participação – Edição 2013.....	67
Fig. 12 - Sessões de Participação – Edição 2013 . ....	67
Fig, 13 - . Sessões de Participação – Edição 2013 .....	67
Fig. 14 - Sessões de Participação – Edição 2013. ....	67
Fig, 15 - Sessões de Participação – Edição 2013. ....	67
Fig. 16 - Sessões de Participação – Edição 2013. ....	67
Fig, 17 – Sessão de Participação – Edição 2011. ....	68
Fig. 18 - Sessões de Participação – Edição 2013 .....	68
Fig, 19 - Sessões de Participação – Edição 2013 .....	68
Fig. 20 - Sessões de Participação – Edição 2013. ....	68
Fig, 21 - Sessões de Participação – Edição 2013 .....	68
Fig. 22 – Ações de Divulgação – Edição 2012. ....	69

Fig, 23 - Ações de Divulgação – Edição 2012..	69
Fig, 24 - Ações de Divulgação – Edição 2012..	69
Fig, 25 - Ações de Divulgação – Edição 2012.	69
Fig, 26 – Posto móvel de votação – Edição 2011.....	70
Fig, 27 – Exemplo de Outdoor Edição 2011. ....	70
Fig, 28 – Exemplo de Outdoor Edição 2012. ....	70
Fig, 29 – Exemplo de folheto publicitário da Edição 2012. ....	70
Fig, 30 – Projeto Concluído Edição 2011. ....	71
Fig, 31 - . Projeto Concluído Edição 2011 .....	71
Fig, 32 - Projeto Concluído Edição 2011 .....	71
Fig, 33 - Projeto Concluído Edição 2011. ....	71
Fig, 34 – Exemplo de Folheto de Divulgação 2013. ....	72
Fig, 35 – Exemplo de Folheto de Divulgação 2013. ....	72
Fig, 36 - Exemplo de Folheto de Divulgação 2013.....	73
Fig, 37 - Exemplo de Folheto de Divulgação 2013 .....	73
Fig, 38 – Inquérito Prestado aos Participantes das Sessões em 2012 – A).....	74
Fig, 39 – Inquérito Prestado aos Participantes das Sessões em 2012 – B) .....	75
Fig, 40 - Inquérito Prestado aos Participantes das Sessões em 2012 – C)..	76



## 1. INTRODUÇÃO

“O Mestrado em Gestão do Território estabelece em regulamento publicado em *Diário da República* (Despacho N.º 16553/2011 do N.º 233 de 6 de Dezembro de 2011) que a componente não letiva necessária para a atribuição do grau de mestre se prende com a prestação de conhecimentos e da aplicação de práticas metodológicas e científicas, sob a forma de qualquer uma das três modalidades disponíveis: Dissertação, Trabalho de Projeto ou Estágio com Relatório.

Através deste elemento final pretende-se que os alunos integrados na componente letiva de 2º ciclo detenham um nível de conhecimentos que assegure a validação do processo científico pelo qual decidirem enveredar, e desta forma justificar a aquisição de saber tida ao longo dos dois anos do processo.

A opção por um estágio académico permite a captação de um elemento mais pragmático, com a transmissão de conhecimentos aplicados em casos reais, e desta forma criando uma série de sinergias entre o estagiário e a entidade onde o mesmo se irá integrar. A troca de experiências e de aprendizagens traz um carácter inovador que pode motivar à alteração de procedimentos de parte a parte, e deixar uma marca para a definição de projetos futuros.

Esta motivação inicial permitiu o estabelecimento de um protocolo de cooperação entre a Faculdade de Ciências Sociais e Humanas e a Câmara Municipal de Cascais, para a promoção de um projeto de estágio de 8 meses no Gabinete da Agenda 21 (acabando por se prolongar por 9). Ao longo das 800 horas pré-definidas, pretendeu-se uma integração nos variados projetos em curso no Gabinete, permitindo uma formação multidisciplinar.

No ano em que o concelho de Cascais é eleito a Capital Mundial da Cidadania e Democracia Participativa (através do Observatório Internacional da Democracia Participativa - OIDP), o projeto selecionado como caso de estudo é tido por muitos como um exemplo, por outros como um caso a aperfeiçoar: o Orçamento Participativo de Cascais conta já com três edições (uma ainda a decorrer).” (CARVALHO, A., 2013)

Partindo do mote “A Participação Pública enquanto impulsionadora do Desenvolvimento Local”, pretende-se analisar não só as raízes conceptuais que permitiram o enraizamento dos processos de participação (ou pelo menos a sua introdução) na vigência das práticas políticas contemporâneas, mas também valorizar as

inscrições e resultados de um processo recente, muitas vezes desconhecido do público em geral, ou ainda assim, sem impacto registado para garantir um interesse mais generalizado por parte dos cidadãos, que surge sob a forma do Orçamento Participativo.

A experiência do projeto em Cascais tem sabido despertar a atenção tanto nacional como internacional, perpetuada através de reconhecimentos e atribuições de prémios de mérito, onde se destaca o interesse perante a apresentação do projeto enquanto caso de estudo na “Cimeira Internacional Rio + 20” no âmbito do painel “Participação e Sustentabilidade + de 20 anos depois” a Junho de 2012 (CMC, 2012 [a]); o reconhecimento realizado em Odemira durante o “I Encontro Ibérico de Orçamento Participativo” em Novembro de 2012 (CMC, 2012 [b]); e a atribuição do “Prémio Cidade Perfeita” na categoria Governação, pelo projeto de Orçamento Participativo (CMC, 2012 [c]), promovido pela Revista Visão e pela Siemens, também no ano passado.

Justifica-se assim o interesse de outras autarquias em conhecer a realidade cascalense, como foi de facto visível durante a XIII Conferência OIDP/ V GLOBAL “Cidadania para a Sustentabilidade” que decorreu entre 3 e 5 de Julho de 2013 no Centro de Congressos do Estoril. O programa do evento incluía duas tardes de visita aos projetos já concretizados da edição de 2011/2012 do OP Cascais, cada uma registando cerca de 40 inscrições por parte dos participantes, muitos oriundos de autarquias tanto nacionais como internacionais.

Perante o supracitado, compreende-se o debruçar estudioso sobre esta temática, atendendo ao interesse pessoal mediante a relação de proximidade com o território em análise (não deixando antever, no entanto, uma análise menos imparcial por esse motivo), pela compreensão de que o envolvimento das populações nas tomadas de decisão nos territórios nos quais se inserem é uma mais-valia do ponto de vista estratégico, pela crescente tomada de consciência ao nível da sociedade ocidental contemporânea da necessidade de adotar novos métodos e/ou ferramentas que promovam de forma eficaz a vigência de novas formas de governação, e particularmente, a intenção de compreender de forma mais clara a introdução do processo de Orçamento Participativo em Portugal nos últimos 10 anos.

Deste modo, estabeleceram-se como ponderações de partida “a viabilidade do Orçamento Participativo de Cascais enquanto ferramenta de mobilização dos agentes

locais”, assim como “de que forma a sua utilização promove na realidade o processo de desenvolvimento local” que foi estruturado para o território em causa.

## **2. OBJETIVOS E METODOLOGIAS A APLICAR**

Com o presente caso de estudo, através da análise da caracterização da sua estrutura do processo e consequente entrosamento no território, pretende-se a) compreender se o Orçamento Participativo (OP) promove a concretização do desenvolvimento territorial do concelho de Cascais (e assim analisar a formulação dos projetos vencedores e sua inserção no território, compreender de que forma as propostas apresentadas podem ou não impulsionar as transformações do território, no sentido de correção de problemáticas existentes, ou de valorização territorial à luz da valorização estratégica a ser desenvolvida pela autarquia); b) analisar a viabilidade do processo enquanto modelo de governação participativa (e assim identificar as motivações dos agentes locais, enquanto atores interventivos, ao apresentarem novas propostas para o território, assim como refletir sobre a apresentação de certos projetos enquanto constituintes de um processo de Orçamento Participativo, atendendo à realidade do concelho de Cascais e às suas potencialidades); c) perceber se a estrutura do modelo adotado pela autarquia de Cascais conduz a um processo inclusivo, abrangente e equilibrado, enquanto motor de participação pública (para desta forma identificar fragilidades a serem colmatadas, e eventualmente, potenciais soluções a implementar a curto prazo).

A abordagem científica a este caso de estudo terá um enfoque predominantemente qualitativo, baseando-se em análise documental (através de uma revisão interpretativa de literatura científica, mas também numa comparação reflexiva do caso de estudo em análise com outros semelhantes (amostras intencionais) e sempre que necessário e considerado suscetível de interesse, proceder-se-á à composição e/ou interpretação de informação adicional.

Por fim, e atendendo tratar-se de um relatório resultante de uma formação em contexto de estágio, o início da 3ª edição de Orçamento Participativo da Câmara Municipal de Cascais em Maio de 2013 irá possibilitar a concretização de um processo de observação participante numa das primeiras fases do ciclo do OP Cascais, mais precisamente durante as sessões de recolha de respostas, mas também enquanto não

participante nas reuniões entre proponentes e colaboradores da autarquia na definição dos projetos. No sentido de resguardo perante futuras eventuais reclamações, serão apresentadas no presente trabalho fotografias constantes no arquivo da Agenda 21 da Câmara Municipal de Cascais. Era do conhecimento de todos os intervenientes que a sua imagem estava a ser captada e iria ser colocada publicamente nos meios de comunicação da autarquia, e que não teriam direitos sobre as mesmas. Serão utilizadas neste trabalho apenas para ilustrar os momentos descritos, sem qualquer outra intenção adicional.

### **3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA – VALORIZAÇÃO DO INTERESSE COLETIVO NOS PROCESSOS DE DECISÃO**

Os conflitos armados e diplomáticos do final do século XX, transformaram radicalmente a sociedade ocidental, modificando não só valores e costumes como perspectivas de entendimento das variâncias e modelos de governação. As populações, cada vez mais atentas, com um acesso a um número infindável de informação e recursos com uma capacidade de resposta quase imediata, exigem novas soluções para os seus problemas. Nesse sentido, não só os mecanismos que atuam num território se vêm obrigados a transformar-se e a procurar adaptar-se a novas circunstâncias, como o próprio território sofre metamorfoses muito mais rápidas.

Esta alteração há muito que deixou de ser simplesmente sentida pelos responsáveis dos órgãos de decisão política, aliando-se ao despertar de consciência das populações para a intermediação ativa, que pode resultar do seu esforço conjunto, no sentido de se pronunciarem e verem concretizadas as suas intenções coletivas para a definição do território por si habitado, ou frequentado por motivos profissionais e escolares. Desta forma, a propriedade territorial deixa de estar meramente ligada aos que a tomam para si por direito primário (refletindo a questão da coexistência segundo vários padrões de utilização).

Naturalmente, as mudanças de mentalidade não se têm traduzido apenas numa direção, sendo que a transformação da atuação dos órgãos políticos nesse sentido (maioritariamente os de poder local), é simultaneamente causa e consequência do processo (seja porque promovem o envolvimento das populações nas questões do desenvolvimento do território, seja porque a sua inércia e incapacidade de resposta leva ao aparecimento mecanismos que as contrariem [Merino, M.]). Procuram-se

concertações entre vários atores, com o intuito de exercer sinergias que conduzam ao planeamento estratégico ao nível das intervenções sociopolíticas, económicas e culturais de uma região.

Conduzindo a esse pressuposto, a intenção de colocar em prática um modelo pleno de Democracia Participativa é cada vez mais apetecível e expectável por parte de alguns segmentos da sociedade. Ainda assim, a sua aplicação continua a ser muitas vezes mais conceptual e limitada do que seria inicialmente esperado, até porque persiste a desconfiança perante os organismos decisores; sobretudo quando o emprego de ideais de transparência política (ao nível das relações resultantes dos processos de participação pública) nem sempre é garantido devido a agendas partidárias e ambições políticas.

Não obstante, é através do estabelecimento de medidas exploratórias e do balizamento legal das diversas intervenções que se têm construído projetos que valorizam os intentos da Democracia Participativa no mundo norte ocidental, e é a partir dessa base que devem evoluir as intervenções de construção coletiva.

Certamente, o conjunto de características do contexto social, económico e político em que se desenvolvem as várias atuações geram sempre níveis de flexibilidade e permeabilidade diferentes às novas tendências de participação, sendo que os constrangimentos criados surgem de parte a parte, já que não só nem todos os organismos políticos se encontram preparados para delegar um maior poder de decisão nas populações que governam, como nem sempre existe interesse imediato ou direto por parte destas (MERINO, M.).

Para que estas questões sejam superadas, é necessário que esteja claramente determinado ao que correspondem conceitos como Democracia Participativa e Governança, dando origem a uma estratégia de intervenção sustentada. E não há dúvida de que a utilização destes vocábulos já conta como parte do léxico quotidiano das organizações políticas, que através de vários propósitos (sendo um deles a inclusão de novas perceções no desenvolvimento de questões diversas e outro a confluência de interesses para objetivos comuns) pretendem traduzir um ato social generalista (MERINO, M.).

### **3.1 Democracia Participativa e Governança**

O primordial aparecimento de conceito aproximado de Participação Cívica/ Democracia Participativa semelhante ao que é hoje maioritariamente praticado e subentendido remete-se para a décadas de 60/70, focando-se na ótica do desenvolvimento, e da necessidade de impugnar as populações de regiões e países em desenvolvimento com a finalidade de se tornarem agentes de transformação ativos, independentemente da proveniência de ajuda exterior ou governamental. Durante esse período, a lógica de intervenção foi variável, especialmente quando analisada a forma de execução de mudança, que podia indicar ações para as populações, levadas a cabo pelas populações, ou finalmente encontradas junto com as populações (MOHINI, K.; TANDON, R., 2007, p. 2).

A argumentação de uma participação ativa tendo por base o papel das populações (bastante direcionada para os ideais do Desenvolvimento Participativo) foi particularmente defendida pelo Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social, predominando a ideia de que grupos anteriormente marginalizados deveriam assumir um maior controlo das instituições regulamentares (que em parte estariam a estrangular a capacidade de independência das restantes), desta forma perpetuando o planeamento e aparecimento de novos projetos de interesse imediato para os públicos-alvo (que detinham uma maior capacidade de análise dos sectores-chave a necessitarem de intervenção [MOHINI, K.; TANDON, R., 2007, p. 2]).

A década de 80 acabou por ser impulsionadora de uma nova abordagem, através do aparecimento de organizações que defendiam outra forma de envolvimento, distinguindo os processos conjuntos de desenvolvimento entre os governos e as organizações de desenvolvimento (mas tendo sempre como ponto de partida a primeira entidade) em oposição a ações conjuntas de emancipação que pretendiam deter em si a génese das soluções adotadas (MOHINI, K.; TANDON, R., 2007, p. 2). É a segunda tendência que acaba por ganhar destaque nos anos 90, predominando a conceção da emancipação das populações, mas também abrindo espaço para que elas o fizessem, principalmente pelas medidas de descentralização democrática (MOHINI, K.; TANDON, R., 2007, p. 8). A participação cívica passou a ser vista como a resposta para o desenvolvimento de novos nichos ainda por explorar, mas também como um meio de

aproximação do poder político aos eleitores. Este último fator, no entanto, continua a ser algo polémico atendendo a que corta inevitavelmente com parte do empoderamento das populações para aceder a regulamentações previamente estabelecidas. “A participação, a todos os níveis, institucional ou não, é orientada para rebalancear as desigualdades de poder que a conceção liberal não questiona.

De facto, a democracia é desafiada por organizações poderosas; e para que possa sobreviver é necessário que grupos económicos e associações retornem a articular-se com as instituições políticas, de forma a tornarem-se também parte do processo democrático. [...] A participação cívica (não apenas em atos eleitorais) tem sobrevivido em regimes representativos já que é considerada fundamental para a democracia contemporânea, que ganha legitimidade não apenas por votos mas também pela sua capacidade de submeter questões à aprovação popular.” (DELLA PORTA, D., 2013). De facto, Giovanni Allegretti e Carsten Herzberg (2004) referem que “a reducionista interpretação de participação não coincide necessariamente em atribuir um maior papel aos cidadãos na definição de decisões vinculativas. Pelo contrário, é por vezes a única maneira de conduzir ao consenso para a análise de certas temáticas, o que é indispensável de forma a compensar fracas legitimidades eleitorais, e desta forma conter protestos e conflitos originados numa estrutura *top-down*. Desta forma, cobre-se o fracasso do Estado e do Mercado, que nem sempre correspondem às necessidades vitais dos cidadãos”.

E é entre esta aliança dos poderes governativos, e de uma abordagem teórica segundo os princípios da Governança, que se criam oportunidades para o aparecimento de iniciativas e mecanismos necessários para o desenvolvimento das regiões, onde se encaixa o Orçamento Participativo.

### **3.2 Processos participativos em Portugal**

A introdução conceptual da democracia participativa na sociedade portuguesa, tal como é conhecida atualmente, apesar de assumida e registada por documentos legais, nem sempre é seguida com sucesso. Ainda assim, a predisposição legal, tanto de uma forma mais generalista como associada a documentos com uma área de atuação mais restritiva, são um incentivo para a sua adoção em meios mais informais ou com menos abertura para o efeito. Algumas áreas de intervenção têm sido mais afirmativas na

procura da concretização de uma democracia participativa, especialmente ao nível do ambiente, gestão do espaço público, ordenamento e planeamento do território, emprego e competitividade.

O envolvimento das populações nos processos de decisão passa a ser pedido de forma mais imediata, insistente e também regulamentada. E as comunidades, pouco a pouco, começam a sentir que têm direito de intervir e a fazer-se ouvir, segundo meios complementares aos atos eleitorais, às votações dos referendos e às manifestações e protestos que cada vez se tornam mais frequentes. Surge a consciência de que têm de existir plataformas para que as suas intenções e necessidades sejam ouvidas, que se devem ultrapassar processos consultivos dos quais não existe um reconhecimento ou posterior *feedback* aos cidadãos, mas principalmente, que é uma responsabilidade cívica participar e envolver-se nos variados processos, dado que nem sempre os órgãos de representatividade conseguem corresponder às expectativas de quem os elege.

“Apesar de não existir um enquadramento legal singular para a aplicabilidade dos processos participativos em Portugal, ou da conceptualização da participação pública, vários documentos (entre eles a própria Constituição) apontam nessa direção” (CARVALHO, A., 2012 [a]).

A Constituição da República Portuguesa de 1976, documento-base da iniciação da 3ª fase da República Portuguesa, começa logo por enunciar através do Artigo 48 do Capítulo II: *Direitos, Liberdades e Garantias de Participação Política*, o direito de todos os cidadãos [...] *tomarem parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do País [...]*, assim como [...] *ter o direito de ser esclarecidos objetivamente (...) e ser informados pelo Governo e outras entidades acerca da gestão dos assuntos públicos*. Comprova-se já a valorização do envolvimento coletivo na construção de uma nova realidade política, mas também da necessidade de configuração de uma responsabilidade bilateral. Realça-se também a valorização da transparência nos procedimentos, garantindo uma informação clara ao público, que só poderá opinar (e tomar responsabilidade sobre as suas opções) perante a análise de todos os factos.

Perpetua-se desta forma a defesa de todos os tipos de participação cívica, seja ao nível individual seja ao nível de organizações que se apresentem como um intermediário entre as vontades públicas e os responsáveis políticos. O 8º artigo do Código do Procedimento Administrativo (DL 442/91) é condizente com esse pressuposto, ao



afirmar através do Princípio da Participação que *Os órgãos da Administração Pública devem assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objeto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes disserem respeito*. Não sendo explicado de que forma ou sob que canais se garante essa participação, abrem-se caminhos para múltiplas interpretações e diferentes níveis de abertura (CARVALHO, A. 2012 [a]).

Ao nível do território, balizam-se as atuações governamentais e organizacionais através da Lei de Bases do Ordenamento do Território e de Urbanismo (DL 48/98), garantindo como um dos princípios fundamentais “a participação pública com intuito de chegar a uma *concertação de interesses* (permitindo a perpetuação de uma participação cívica ativa através do acesso à informação e do poder de intervir nas diversas etapas dos processos de planeamento, entre elas a elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão). Por sua vez, o Regime Jurídico de Instrumentos de Gestão Territorial discrimina as formas de atuação (Artigo 6 – *Direito de Participação*) segundo a formulação de sugestões ou pedidos de esclarecimento, assim como o dever das entidades responsáveis pelo processo divulgarem através de vários meios (inclusive comunicação social) o período de duração e as conclusões assumidas durante a discussão pública dos documentos (avocando explicações pormenorizadas para cada tipo de documento de planeamento em análise), assim como os mecanismos de execução e respetivos procedimentos associados ao período de avaliação” (CARVALHO, A., 2012 [a])

É no entanto, através da Lei de Bases do Ambiente, datada de 2000 (DL 69/2000) que surge uma definição clara de conceitos (Capítulo I, Artigo 2), marcando uma distinção objetiva entre as práticas de Consulta Pública (*procedimento compreendido no âmbito da participação pública [...] que visa a recolha de opiniões, sugestões e outros contributos [...]*), muitas vezes considerada a aplicação dos métodos participativos (facilita-se uma aproximação fugaz às populações mas nem sempre são claros os objetivos finais); e a Participação Pública (*informação e consulta dos interessados, incluindo-se nesse conceito a audição das instituições da Administração Pública cujas competências o justifiquem*).

Apesar de começarem a aparecer insinuações nestes documentos de âmbito legal, no sentido de promover um espaço amplo de participação, a ausência de um documento único orientador de práticas de participação cívica deixa em aberto uma

séria de interpretações, quando não direcionados para questões temáticas com um enquadramento mais legível. Este é sem dúvida um dos principais desafios do ponto de vista estrutural e administrativo, que deveria ser corrigido em breve, dado que o argumento que indicia que estas formas de comportamento são questões cívicas e de senso comum, e que a sociedade civil e os organismos são responsáveis por garantirem a sua manutenção, não é sempre válido.

Ainda que, e de forma mais inusitada, a aposta em novas tecnologias e o aparecimento imprevisível de fóruns de discussão, centros de apresentação de ideias, plataformas virtuais para formação de grupos de trabalho e troca de experiências, sejam mais-valias para corrigir as fragilidades dos processos participativos em Portugal; “a ausência de um elemento orientador consolidado sobre participação e intervenção pública (não desvalorizando a contemplação individual dos documentos anteriormente referenciados) pode ser uma limitação à prática do direito cívico já que a dispersão da informação torna-se de difícil acesso ao cidadão comum, que na maior parte dos casos também não a procura (principalmente se não entender o que procede a cada momento) e só trava conhecimento com a mesma se esta lhe for apresentada de forma insistente e quase imposta (recordem-se os apelos insistentes ao voto em períodos eleitorais, assim como a propaganda sobre plataformas de acesso a informação essencial para o exercício do direito de voto).

Por outro lado, é a própria desconexão dos cidadãos com a realidade e desinteresse que coloca muitas vezes a validade dos processos em causa. [...]

Existe uma crescente alienação da importância de exercer um ato de cidadania, mas também uma desacreditação das competências que lhes são atribuídas assim como da validade do poder político.” (CARVALHO, A., 2012[a])

A realidade europeia também passa despercebida. Os elementos da população portuguesa não só não se sentem muitas vezes como cidadãos europeus, como ignoram o impacto da sua voz na definição de políticas estratégicas europeias. Muitos desconhecem a existência de consultas públicas *online* ou da possibilidade de contribuição para a concretização dos Livros Brancos, entre outros documentos orientadores. Esta será uma tendência que infelizmente se irá provavelmente manter, atendendo que a conjuntura económica, a presença da *Troika* em Portugal e dos pacotes

de intervenção financeira só ajudam ao aparecimento de um fosso entre nós- Portugal *versus* eles-Europa.

Por outro lado, começam a surgir movimentos sociais e apartidários, associações empresariais ou de moradores, organizações com grande capacidade de intervenção cívica que fazem por se ver, de forma a chegar a um público mais vasto. Este pode ser um bom mecanismo para impulsionar a participação cívica, quando bem encaminhado, sendo que o que está em causa é a defesa de ideais partindo do pressuposto que existirá um nível de entendimento entre as populações e os órgãos decisores, e não como uma forma radical de corte com a estrutura (devido ao descontentamento com o seu funcionamento), que termina imediatamente a possibilidade de diálogo.

#### **4. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO - DE PORTO ALEGRE PARA PORTUGAL**

A aplicação de experiências de Orçamento Participativo pelo Mundo nos últimos 24 anos tem permitido estudar em vários contextos (e com diferentes maturidades) os níveis de abertura das sociedades para refletirem e implementarem iniciativas, que visem de forma consciente o bem coletivo. O próprio processo de OP, atendendo aos contextos onde é inserido e à forma como está a ser implementado, acabou por gerar certas nuances representativas que não permitem apresentar um conceito único para o processo. Ainda assim, predominam as características de base, sobre as quais Boaventura Sousa Santos refletiu, e que correspondem em muito ao formato de OP adotado em Portugal: “são processos de participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre os investimentos públicos municipais assentes em três princípios: participação aberta dos cidadãos, sem discriminação positiva atribuída às organizações comunitárias [que podem ou não estar logo à partida excluídas dos processos, e que em alguns casos até nele se incluem]; articulação entre democracia representativa e direta, que confere aos participantes um papel essencial na definição de regras do processo; definição das prioridades de investimento público processada de acordo com critérios técnicos, financeiros, e outros de carácter mais geral, que se prendem, sobretudo, com as necessidades sentidas pelas pessoas [sendo que a sua seleção já não passa pelos órgãos governativos mas pelas populações] ”. (citado por DIAS, N. 2008, P.7).

Já Giovanni Allegretti e Carsten Herzbeg (2004) apresentam os processos de OP como “experiências que envolvem os cidadãos na definição de prioridades das

Administrações Locais através da organização anual de ciclos de reuniões (abertos, mas regulamentados), assim como a predisposição de outras ferramentas para apoiarem o gradual envolvimento de co-decisões nos instrumentos de planeamento”.

Atendendo às definições apresentadas, compreende-se que não haja uma base metodológica comum para uma ferramenta como Orçamento Participativo, mas ainda assim, predominam algumas ideias-chave. Yves Sintomer (2007) apresenta cinco critérios a considerar na definição da metodologia pelo qual se rege maioritariamente o processo, passando por um “debate explícito da dimensão financeira e orçamental, que deve ser organizado ao nível das estruturas de governo local (municipal ou freguesia), ser um processo continuado e repetido no tempo, e ter de incluir alguma forma de deliberação pública na componente orçamental, com a promoção pública da prestação de contas relativamente aos resultados do processo” (DIAS.N., 2008, P.7).

Dessa consequente ausência de padrão de atuação, surgem diversos enquadramentos, no sentido de caracterizar e justificar por proximidade a adoção de uma tipologia de OP em detrimento de outra. A classificação apresentada por Nelson Dias (2012) valida três tipos de OP: territorial (a predominantemente utilizada), temática ou sectorial ou “Atorial” (direcionadas a certos grupos/atores de intervenção. Os processos que ganham mais visibilidade dentro do género passam pelos Orçamentos Participativos Jovens, orientados tanto para a comunidade juvenil de uma região em geral como para um contexto escolar), que numa perspetiva de inclusão se dirige a grupos que à partida mais dificilmente se correlacionam com os processos de representação participativa. Ao nível das abordagens, destaca-se a presencial, a virtual e mista, onde se conjuga uma maior aproximação à população, mas facilitando outros canais de participação para os que não conseguem estar presentes de outra forma.

Ao nível da garantia de resposta, os processos apresentam-se enquanto deliberativos ou consultivos, o que, e ainda segundo Nelson Dias, “a bom rigor não representam um processo de Orçamento Participativo (DIAS, N., 2012).

A manutenção das metodologias anteriormente apresentadas por Yves Sintomer é presentemente um desafio. Se a atuação ao nível local é já assumida como uma das características fundamentais do processo, a garantia de continuidade assim como a análise imparcial do numerário publico destinado ao OP (e a prestação final de contas) ainda levantam algumas questões, especialmente quando não são tidos em conta custos

de procedimentos que poderão colocar em causa a validade do processo. A título de exemplo, pode-se referir a primeira experiência de Orçamento Participativo no município de Maputo, em Moçambique entre 2008 e 2010. Uma das principais falhas apresentadas para o insucesso do projeto resultou da inexistência de uma contabilização dos custos necessários para dar resposta aos projetos eleitos pelos cidadãos. Claramente, não havendo possibilidade de cobrir com as responsabilidades assumidas perante os munícipes, o processo saiu defraudado, gerando-se falta de confiança no poder político ou desinteresse pelo projeto (COUANA, A)<sup>1</sup>.

A definição orçamental, com o estabelecimento de quantias a direcionar para o Orçamento Participativo acaba por facilitar o processo para várias autarquias, principalmente quando ele é feito previamente, porque garante que se efetuem os projetos pedidos e mais votados pelas populações. Avaliando o total dos orçamentos municipais disponíveis anualmente, as quantias afetas aos projetos de Orçamento Participativo são variáveis, mantendo-se geralmente a uma percentagem reduzida. Ainda assim, e no Brasil, país onde se registam geralmente as maiores quantias, o OP pesa entre 2% e 10% das verbas disponíveis anualmente (DIAS. N., 2008, p. 12). Em Portugal, algumas autarquias conseguem acompanhar esta tendência, sendo que o OP Cascais, que será discutido em diante, abarca cerca de 6,3 % do orçamento municipal (DIAS, N., 2012) .

Sendo verdade que as autarquias que definem o valor orçamental após a seleção de projetos detêm uma forma de gestão mais confortável e flexível, e que as que contrariamente o fazem antecipadamente podem excluir logo à partida projetos que poderiam ser úteis para o desenvolvimento do seu território, dado que o número de projetos com possibilidade de ser efetuado é mais breve, a apresentação de uma quantia global de investimento logo à partida pode surgir como um elemento que facilite a confiança no processo, e também uma melhor adaptação da consciência cívica relativamente às propostas a serem apresentadas.

---

<sup>1</sup> O 2º ciclo do OP de Maputo ocorreu de 2010 a 2012, tendo sido concretizadas alterações na sua estrutura funcional. Passou a resguardar-se uma quantia fixa para o projeto, assim como se recorreram a parcerias público-privadas para garantir a construção e manutenção dos projetos. Em última instância, a primeira versão, ainda que bem-intencionada, tornou-se algo utópica, dado que as necessidades das populações serão sempre superiores ao orçamento municipal disponível, para além não ser possível subtrair o custo das despesas fixas para manutenção do território.

Seguindo essa linha de raciocínio, percebe-se a importância da continuidade dos projetos no tempo. A confiança das populações perante estas iniciativas será sempre fragilizada ao início. Não só o processo de recolha de propostas e de votação lhes pode parecer dúbio, se não houver clareza nas quantias disponíveis para investir em projetos (possivelmente não planeados pelos municípios para os períodos em causa), como a concretização de resultados e a correspondência (ou não) das expectativas das populações é que irá traduzir o sucesso de um projeto de OP.

Facilitando esse sistema, alguns países, especialmente na região da América Latina, apostam na formação de grupos de trabalho responsáveis por fiscalizar e monitorizar as várias fases da gestão financeira do projeto de Orçamento Participativo a decorrer. O mesmo já não se sucede tão frequentemente na Europa, já que a maioria das “experiências europeias posicionam a participação popular numa ótica consultiva e não co-decisional”, ainda que seja uma tendência que se tem vindo a alterar (DIAS, N., 2008, P. 12)

Ao nível da dimensão participativa, a escala de intervenção pode variar entre a representatividade direta, onde cada individuo participa com as suas ideias e o seu voto pessoal para o desenrolar do projeto; um sistema de representação comunitária, através de representantes de organizações comunitárias eleitos, e um sistema misto, com as duas variantes, garantindo espaço para ambas (DIAS, N., 2008, P.12). O sucesso de cada uma das aplicações está sem sombra de dúvida relacionado com a estruturação civil do local onde emergem. Num país como Portugal, e dada a constante desconfiança perante as estruturas políticas, ainda que as organizações comunitárias pudessem de alguma forma representar a vontade coletiva de uma forma mais exponencial, a verdade é que a realidade do *well-fare*, de forma a garantir que existe um controlo maior do processo numa estrutura que efetivamente o possibilita, acaba por aproximar as comunidades dos processos. Naturalmente, tornam-se também mais instáveis, porque nunca se garante um número mínimo ou máximo de participação.

Ainda assim, em alguns países o sistema misto tem tido resultados positivos, como é o caso do Distrito 8 de Nova Iorque, onde através de Assembleias Comunitárias, para além da apresentação das propostas (que pode ser individual), são eleitos delegados com a função de representarem a população na continuidade do processo (MARK-VIVERINO, M., 2013).

Claro que, e está subentendido, a participação dos cidadãos nestes processos não passa simplesmente pela apresentação de uma ideia para cobrir uma necessidade, implica a formação de uma consciencialização cívica e a definição de prioridades para concretizar a implementação de projetos, mas também da sua presença na monitorização do processo (e nesta característica, confirmam-se variações na amplitude de acompanhamento por parte dos cidadãos, sendo que umas se ficam pelo processo de seleção de propostas e apresentação de resultados, e em outros, o processo é contínuo até à concretização da ideia vencedora) e avaliação do mesmo (DIAS. N., 2012).

Entende-se assim que muito dificilmente existirá uma prática consolidada de OP segundo um padrão base, e é que é através da experimentação de um ciclo de Orçamento Participativo, devendo remeter-se para 3 ou 4 anos, que já terá havido espaço para corrigir fragilidades no sistemas, para auscultar as populações sobre a condução da iniciativa e da apresentação de resultados das primeiras edições.

#### **4.1 Gênese**

A primeira experiência de Orçamento Participativo surge em 1989 na cidade de Porto Alegre (capital do Rio Grande do Sul), no Brasil. Quatro anos após a libertação do regime militar, os desequilíbrios nacionais, especialmente ao nível das políticas sociais e de inclusão ainda se encontravam muito debilitadas.

A vitória do Partido dos Trabalhadores em 1988 determinou o virar da página, através de um programa eleitoral progressista que valorizava a participação cívica e a democracia participativa. A orientação política do novo governo deixou de se direccionar para despesas megalómanas para se preocupar com o investimento em equipamentos sociais e no desenvolvimento de políticas inclusivas e igualitárias para as populações.

Os primeiros dois anos da administração no novo Governador foram conturbados pelo endividamento herdado de anos de má gestão. Para não imobilizar as intenções de mudança que há muito queriam efetuar, foram encontradas medidas alternativas para efetuar parte do que tinham proposto, e a conceção do Orçamento Participativo surgiu quase como uma ferramenta de contrarreacção à realidade conjuntural que se vivia então (WAMPLER, B., 2000, P.3).

A implementação do processo do OP saiu facilitada pelo apoio de organizações e movimentos sociais, que finalmente viram parte das suas expectativas a serem

correspondidas. A própria sociedade civil passou a exigir uma maior transparência governativa e aumento da participação democrática nas tomadas de decisão.

O sucesso desta primeira iniciativa justifica a rápida adesão por outras cidades e países, especialmente nos países vizinhos da América Latina. Só em 2008 contavam-se mais de 2000 experiências de Orçamento Participativo espalhadas por vários cantos do globo (DIAS, N., 2008, citando CABANNES, Y, 2008, p.9). O interesse pelos impactos locais dos projetos deixa de estar focado meramente nas instituições governativas, realçando-se o interesse de grandes organizações internacionais, “como as Nações Unidas e o Banco Mundial [...] passando por sectores académicos muito diversificados, bem como inúmeras organizações da sociedade civil” (S, N., 2008, p.9).

Numa primeira fase “o Orçamento Participativo foi um instrumento não instrumentalizado dos executivos municipais para fazerem o debate ao nível da Assembleia, e também promover uma maior aprovação dos orçamentos participativos. As Assembleias Municipais teriam menor força para reprovar um orçamento aquando a sua votação” (DIAS, N., 2012).

A disseminação do processo ocorreu cronologicamente de forma diferenciada, pelo que permitiu estabelecer quatro fases distintas:

-Fase da experimentação – Decorreu entre os anos de 1989 e 1997, correspondendo às primeiras experiências de OP registadas no Mundo: no Brasil, nas cidades de Porto Alegre e Santo André, e no Uruguai em Montevideu.

-Fase da massificação – Entre 1997 e 2000, o Brasil viu aumentar exponencialmente o número de experiências de OP, chegando a ter 130 municípios envolvidos em algum procedimento de Orçamento Participativo (deliberativo ou consultivo, a uma maior ou menor escala, generalista ou temático/sectorial).

-Fase de expansão – Os projetos de OP captaram a atenção do Mundo a partir da década de 2000 (altura em que se regista também a primeira experiência em Portugal), começando a disseminar-se pela América Latina e posteriormente para a Europa. Casos mais significativos surgem em países como Colômbia, Equador, Argentina (onde foi criado um Programa Nacional de Orçamento Participativo em 2007), Peru, Bolívia, Chile, Costa Rica, México. Na atualidade, começam a surgir ainda de forma bastante irregular casos de OP na América do Norte (como por exemplo no Distrito 8 de Nova Iorque), mas também em alguns países africanos.



Esta rápida expansão pelos países da América Latina justifica-se também pela contextualização política do continente, e não sendo possível generalizar dada a história de cada nação, é certo que a libertação dos regimes ditatoriais ao longo dos últimos 20 anos, a instabilidade política, e a necessidade de uma estrutura que desse facilmente resposta às necessidades primárias das populações parece estar na base do sucesso da disseminação do OP, mesmo que muitos dos projetos não se tenham sabido manter ou conseguido funcionar segundo critérios fiéis.

Na Europa, as tendências de difusão têm sido algo difusas. Perpetuam-se várias experiências na Península Ibérica e algumas noutros países, embora sem grande relevância para a realidade nacional (não colocando no entanto em causa o impacto local de cada uma). Os principais objetivos da sua adoção remetem para a necessidade de construir uma democracia mais participativa e de proximidade, incentivar a modernização da Administração Local segundo práticas mais inclusivas junto das populações, valorizar as parcerias público-privadas, não só ao nível empresarial mas também individual e apostar num maior desenvolvimento comunitário, que sem dúvida irá acabar por trazer mais-valias para o desenvolvimento territorial (Dias, N., 2008, p. 13, citando Yves Sintomer).

- Fase de *networking* - O interesse global pelos resultados destes processos levou inevitavelmente à construção de redes de âmbito nacional e internacional sobre OP, reforçando-se pelo interesse de instituições de renome que trabalham com questões ligadas ao desenvolvimento, à participação cívica e aos órgãos de representatividade democrática, como a União Europeia, o Banco Mundial e o Programa para o Desenvolvimento das Nações Unidas (DIAS, N., 2008 citando CABANNES, Y., 2008, P.9)

Em todas elas, o que tem sido predominante são as motivações por parte das populações, muito mais orientadas para a reformulação e requalificação do espaço público, valorizando a renovação urbana, em detrimento do desenvolvimento de outras causas de origem social. Não porque não sejam do seu interesse, mas porque na análise das questões cuja intervenção é mais urgente, a renovação de estradas, criação de locais de passagem para peões, arranjo de espaços verdes, construção de equipamentos sociais, entre outros, acaba por ganhar um maior destaque. Ainda assim, um dos aspetos mais válidos das iniciativas de OP é a correspondência de necessidades coletivas, e que nasce

muitas vezes de sinergias entre diferentes sectores da sociedade. (ALLEGRETTI, G. e HERZBER, C., 2004, p. 3).

#### **4.2 Orçamento Participativo em Portugal**

A primeira experiência registada de Orçamento Participativo (OP) em Portugal remonta a 2002 no concelho de Palmela.

Segundo palavras da autarca Ana Teresa Vicente (2003), então presidente da Câmara Municipal de Palmela, a motivação que envolveu este projeto muito beneficiou das condições de abertura e colaboração existentes no município, onde se registava uma forte presença associativa, que trabalhava em forte colaboração com a autarquia. Para além disso, a existência de uma força interventiva que pretendia ver resolvidos problemas de espaço público ou a existência de alguns espaços e mecanismos já preparados para receberem a consulta popular facilitaram o processo.

Sendo o primeiro projeto do género em Portugal, e aliando-se ao desconforto natural de adaptação do poder político e das populações até ganharem um ritmo de equilíbrio, uma das vantagens deste procedimento passou pela apresentação do balanço de contas e do plano de atividades anual durante as várias sessões de participação (12 por ano) para recolha de respostas. Plano esse que se tornou adaptável à vontade da maioria popular, e foi sofrendo alterações consoante as propostas apresentadas, não dispensando a presença das populações numa sessão plenária final para o aprovar. Para além desta nova estrutura, o município contava já com outras ferramentas e espaços de participação pública, de consulta e auscultação das populações, assim como fóruns de informação, pelo que a nova medida, inovadora e de intervenção mais direta, veio apenas suceder-se a um processo já iniciado. Este método de auscultação das populações, reformulação e reconstrução das intervenções anuais, aliada à informação de todos os atores que se confluíam no espaço territorial, foram sem dúvida benéficos para o concelho, que manteve a iniciativa do OP até ao ano de 2008.

Ao longo dos últimos dez anos, procederam-se várias iniciativas de Orçamento Participativo em Portugal, tanto num contexto mais alargado, ao nível municipal, como em algumas freguesias. Na atualidade contam-se cerca de 70 experiências de OP, sendo 44 respeitantes a iniciativas municipais, 19 em Juntas de Freguesia e 7 sectoriais, sendo todos OP Jovem (DIAS, N. 2012). Dessas experiências, maioritariamente localizadas

nas regiões do Centro, Alentejo e Lisboa e Vale do Tejo (Fig. 3 e 4 do anexo), 38% ocorreram apenas uma vez (embora 5 sejam datas de 2013, demonstrando um interesse recente pelo método participativo, a percentagem continua a ser bastante significativa, demonstrando a instabilidade e a fragilidade de aplicação do OP em Portugal nesta fase inicial. Pode-se referir a título de exemplo o OP de Faro, iniciado e terminado em 2008 por falta de participação), 15% tiveram duas edições (todas elas ocorridas nos últimos 3 anos, pelo que se pressupõe uma mudança de mentalidade após 10 anos de práticas de Orçamento Participativo em Portugal, em que o reconhecimento de casos menos bem sucedidos e a partilha de experiencias entre os que conseguiram vingar, tem criado possibilidades de exploração da medida por outros autarcas), 8% tiveram três edições, 4% virama experiência replicada 4 vezes, 6% realizaram 6 experiências de OP e, por fim, as duas experiencias com maior longevidade ocorreram em Palmela, anteriormente descrita (com 7 edições) e em Boticas (com 6 edições)<sup>2</sup>.

Ao nível das freguesias, a tendência é um tanto semelhante, decorrendo da mesma consciencialização. Deparam-se alguns casos de curiosos, como da freguesia de Carnide (Lisboa) e Castelo (Sesimbra) que apresentando quatro edições de Orçamento Participativo respetivamente, terminaram em 2008. Atendendo que as prévias eleições autárquicas ocorreram em 2009, pressupõe-se uma mudança de liderança com orientações políticas diferenciadas. De todos os projetos, apenas tiveram ou têm um carácter deliberativo, demonstrando que ainda existem grande caminho a percorrer para a implementação fiel dos procedimentos em Portugal, atendendo ao que se procura preferencialmente.

Não obstante, e atendendo à reflexão anterior, o facto de Portugal manter uma maior designação de OP's enquanto consultivos, não o torna mais ou menos avançado que outros países, mas sim proprietário da experiencia que se encontra a formular para a realidade portuguesa. De qualquer forma, se a disseminação dos processos de OP surgisse estruturada por um esquema de intervenção, denotar-se-ia numa fase inicial a adaptação dos modelos internacionais à realidade europeia, prosseguido da referida comparação entre pares, e por fim, dada a expansiva divulgação de projetos bem

---

<sup>2</sup> Ausência de dados e informação sobre os processos a decorrerem em cinco autarquias e quatro Juntas de Freguesia.

sucedidos, a imitação exata dos procedimentos (ignorando as características endógenas das regiões e das suas populações) [DIAS, N., 2012].

Naturalmente, as iniciativas de OP em Portugal têm vindo a fluir-se numa tentativa de garantir uma maior abertura, uma maior regulamentação, e a efetiva intervenção da população (basta confirmar que todos os processos deliberativos datam dos últimos 3 anos [Figuras 1 e 2]).

Sendo 2013 um ano marcado por eleições autárquicas, é também curioso que referir que os anos de eleições autárquicas são propensos ao aparecimento de projetos de OP pela primeira vez, mas também à suspensão de vários (DIAS, N., 2012). É a tentativa de cativação das populações, mas também uma forma de cair no erro de que a medida seja vista apenas como uma ferramenta populista de conquista de votos que a questão deve ser abordada, e é a sensibilidade política dos autarcas que tem determinado a sua forma de propagação.

## **5. COMPONENTE NÃO LETIVA - ESTÁGIO NA CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAIS**

Atendendo à temática de estudo selecionada no âmbito da componente não letiva do Mestrado de Gestão do Território, e do interesse pessoal pelo decorrer de um projeto ainda pouco explorado no concelho, surgiu a possibilidade de concretizar um estágio na Câmara Municipal de Cascais. O processo foi facilitado pelo facto da instituição receber estudantes universitários com alguma regularidade (por vezes até do exterior), e valorizar a formação e qualificação dos jovens do concelho. Desta forma, surgiu uma formação em contexto profissional de 800 horas no Gabinete da Agenda Cascais 21. Do plano de estágio inicialmente traçado, certos projetos acabaram protelados, dado que a dinâmica da equipa, a constante exigência de resultados para as diversas áreas, as novas parcerias e sinergias que surgiram continuamente e a necessidade de dar resposta a todas as temáticas, obedecendo a uma lógica de prioridades, obrigou à readaptação do previamente formulado consoante as necessidades dos colaboradores da Agenda 21.

A própria autarquia sofreu grandes alterações aquando a sua reestruturação interna no início de 2013. Uma das grandes mudanças que alterou parte do funcionamento do Gabinete em questão passou pela criação da Divisão de Cidadania e Participação, que ainda que tendo objetivos e áreas de atuação diferentes, entrecruza o seu trabalho com o

da Agenda Cascais 21, dando origem não só a um aumento de recursos humanos, como do serviço a desenvolver.

Foi concretizado trabalho em âmbito de estágio em diversos projetos, alguns descritos com um maior cuidado em seguida, e que corresponderam ao desempenho de tarefas exatas dentro de cada um. Igualmente, deu-se um envolvimento nas várias dinâmicas da equipa, que sempre funcionou na lógica de companheirismo e da garantia da presença de todos os membros da equipa, sempre que possível, mesmo em eventos após o horário de trabalho tradicional. Exemplos deles são a presença na reunião das Associações de Moradores com o Sr. Vereador Nuno Piteira Lopes aquando a apresentação da nova equipa e na discussão de questões a resolver, apoio local na dinâmica de comemoração do dia 25 de Abril de 2013 junto aos Paços do Concelho, reunião de discussão de preâmbulos de um projeto de Orçamento Participativo, vencedor de uma edição anterior, cuja implementação era do desagrado de alguns moradores, entre outras.

Por fim, e apenas porque é um dos projetos de âmbito interno mais interessante da Câmara Municipal de Cascais, verificou-se a participação em sessões do projeto “Inspirar” (seja no apoio logístico, seja na recolha de novas ideias a desenvolver). Esta é uma das medidas desenvolvidas pela Câmara Municipal de Cascais, por parte da Agenda 21, que ocorre mensalmente para os seus colaboradores. Em sessões de temas variados e com objetivos diversos, procura-se inspirar mudanças de comportamento com o objetivo de se adotarem práticas mais sustentáveis, com valor ecológico, cultural ou social. Pode-se referir a título de exemplo a produção de bolos-rei no Moinho de Armação de Alcabideche no mês de Janeiro, que foram posteriormente distribuídos por instituições de solidariedade do concelho; ou a exibição e discussão do documentário “Quem se Importa?”, distribuído pela Fundação EDP, no mês de Maio. Todas estas sessões ocorrem durante a manhã, pelo que é distribuído um pequeno-almoço com produtos biológicos ou da região, criando um espaço de convívio entre trabalhadores da Câmara Municipal, e que de forma ampla possibilita o aparecimento de novas parcerias entre Departamentos pelo estabelecimento de contactos.

## **5.1 Gabinete da Agenda Cascais 21**

A Agenda Cascais 21 foi instituída no ano de 1997, como forma de corresponder às expectativas definidas em 1992 pela Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento. O novo gabinete foi instituído com a definição de 7 eixos estratégicos de intervenção (ordenamento do território, cidadania e responsabilidade social, gestão de recursos naturais e resíduos, criatividade e inovação, saúde e qualidade de vida, economia e trabalho e mobilidade), ainda que nos últimos anos as intervenções tenham acompanhado uma tendência de especialização em determinadas áreas. A abordagem direccionou-se para as questões ambientais, abrindo espaço para propostas de intervenção estratégica para a sustentabilidade e na definição de indicadores para medir o nível de sustentabilidade do concelho (CMC, 2012 [e]).

Em 2005, um processo de reformulação trouxe quatro áreas de intervenção, como a Governança (no sentido de garantir e reforçar práticas governamentais que apostem na transparência, na participação pública e na coerência das decisões), Desenvolvimento Económico (na tentativa de mobilizar o tecido empresarial e as redes comerciais do concelho), Coesão Social (valorizando a inclusão, a igualdade de acessos e a articulação de atuações) e Ambiente (com a garantia de práticas a longo prazo de valorização da qualidade ambiental de Cascais) [CMC, 2012 (e)].

De momento, alguns dos projetos mais significativos no âmbito da Agenda Cascais 21 passam pelas Hortas de Cascais, o acompanhamento a Associações de Moradores, organização da Conferência GLOCAL, Orçamento Participativo, parcerias com instituições de ensino superior e colaboração com outros departamentos da CMC, atendendo à elaboração de documentos orientadores que enquadrem vertentes ambientais e de sustentabilidade. Seguem-se as explicitações de alguns projetos, para melhor enquadramento da unidade orgânica.

O programa das Hortas de Cascais resulta de uma parceria entre a Câmara Municipal de Cascais e a Associação Juvenil Criativa, que procura fomentar hábitos de agricultura sustentável em meio urbano, numa aproximação à natureza e à valorização da biodiversidade no concelho. As hortas existentes no município estão integradas em espaços verdes permitindo uma valorização da paisagem, contando-se com um total de quatro hortas (Alto da Parede, Alto dos Gaios, Bairro S. João da Rebelva e Outeiro Polima), embora outras já estejam em planeamento, devido à procura crescente por

parte dos cidadão e à incapacidade de resposta da oferta. Este projeto é sustentado por formações para os hortelões, assim como a prestação de acompanhamento regular por um técnico da Câmara Municipal. Como complemento, há ainda o programa de formação Hortas em Casa, para quem semeia e planta no jardim pessoal ou varanda de casa, e o programa Hortas nas Escolas (CMC, 2012 [f]).

As Associações de Moradores procuram corrigir problemas e ineficácias das áreas de residência onde se inserem, assumindo o papel de representantes dos moradores das localidades e tentando valorizar o seu território. São organizações voltadas para a pequena escola, num circuito fechado, e que beneficiam da ligação à Agenda Cascais 21 para estabelecer a ponte com o executivo. Espera-se que futuramente se abra espaço para a criação de troca de experiências entre pares, e à procura de soluções originais para problemas antigos. Ainda através das Associações de Moradores, procura-se através do programa Eco-Bairros que as populações tomem para si e valorizem-se enquanto responsáveis pelo local onde vivem, desenvolvendo diagnósticos com o intuito de identificar situações a melhorar, cuja intervenção lhes irá caber, em colaboração com a Câmara Municipal de Cascais.

A Glocal é uma conferência organizada anualmente numa parceria entre a Câmara Municipal de Cascais e a Escola Superior de Biotecnologia da Universidade Católica do Porto, procurando demonstrar iniciativas e projetos que promovam uma alteração dos modos de vida, no sentido de incluir uma maior sensibilização ambiental, novas reformas do poder local, práticas solidárias e de boa governança, valorização de uma cidadania consciente. A V GLOCAL ocorreu em 2013 no passado mês de Julho, conjugando-se com a XIII Conferência Internacional do Observatório Internacional da Democracia Participativa (CMC, 2013 [a]).

Na generalidade, na Agenda Cascais 21 mantêm-se os princípios de intervenção segundo uma lógica de sustentabilidade local e de promoção da valorização do meio ambiente, do desenvolvimento da região e da sua valorização estratégica, através de parcerias tanto internas como externas, públicas e privadas, que permitam criar uma rede de desenvolvimento que atue sobre os mesmos moldes (CMC, 2012 [e]).

## **5.2. 2013: Ano da Democracia Participativa**

Em resultado da XII Conferência do OIDP que ocorreu em Junho de 2012 em Porto Alegre, o município de Cascais foi eleito como a capital da Democracia Participativa em 2013. Para o efeito, foram criadas ou lançadas uma série de iniciativas ao longo de todo o ano, de modo a promover e a valorizar a temática, mas também como ferramentas educativas e de sensibilização cívica.

Os procedimentos que soam como novos no presente ano, seguem uma tendência já anteriormente montada, através da existência das sessões de participação pública, e que ocorreram entre 2007 e 2009, para discutir o papel da Agenda 21 no concelho, e deste modo perceber qual o planeamento e responsabilidades que a Câmara Municipal deveria assumir neste âmbito (CMC, 2012 [g]).

Para além da Conferência Internacional do OIDP e da 3ª edição do Orçamento Participativo, do programa dos Tutores de Bairro, das Assembleias Locais, surgem outros projetos que são tentativas de incluir a população na discussão e/ou tomadas de decisão relativamente à democracia participativa.

Para além do lançamento do livro do OP, da 1ª edição do OP Jovem a iniciar-se no próximo ano letivo, das consultas públicas (sendo uma delas a de revisão do PDM, agora em curso), surge também o TED Youth Cascais (uma iniciativa externa mas enquadrada no programa anual da temática), renova-se o Programa BIP (Bolsas de Incentivo à Participação, direcionadas a projetos de jovens do concelho), entre muitas (CMC, 2013 [a]).

Iniciar-se-á em Setembro um Curso de Democracia Participativa, até Junho do ano que vem, para alguns funcionários da CMC, abordando temas como Town Meeting, Democracia nas Empresas, Observatórios Locais de Democracia Participativa, Participação e Novas Tecnologias. O mesmo curso foi disponibilizado para 45 pessoas mediante o seu pagamento (CMC, 2013 [b]).

É ao nível da aproximação pela tecnologia que têm surgido uma série de iniciativas. As reuniões de Câmara passaram a ser gravadas e disponibilizadas no Youtube, esperando-se que no futuro possam ser transmitidas em direto e permitir a intervenção virtual de munícipes ao momento. Foi ainda inaugurada recentemente a plataforma FixCascais, onde é divulgada informação georreferenciada de eventos e



questões relevantes para o munícipe (fecho de ruas para reparação, intervenções municipais de corte de arvoredos, etc), e onde este pode registar situações a necessitar de intervenção e acompanhar o procedimento e o percurso do pedido dentro da Câmara Municipal.

### **5.3 Breve enquadramento do trabalho desenvolvido**

**5.3.1 Projeto Chegar** – O projeto “Chegar” pretende estudar os padrões de mobilidade dos funcionários da Câmara, conciliando a disposição de equipamentos e edifícios camarários, as várias ofertas de transporte e estacionamento, e meios alternativos para a locomoção no concelho, segundo práticas mais sustentáveis. O trabalho efetuado correspondeu a uma fase de diagnóstico ainda muito inicial, com a georreferenciação dos elementos já disponíveis, no sentido de posteriormente analisar e definir padrões de mobilidade e alternativas de pouco custo para corrigir ou melhorar as acessibilidades nos movimentos pendulares dos trabalhadores, e produzir um programa de mobilidade sustentável eficiente.

**5.3.2 Assembleias Locais** – As Assembleias Locais iniciaram-se em Março de 2013, com o intuito de, ao realizar uma sessão por freguesia, possibilitar aos cidadãos um contacto mais direto com o executivo da CMC, colocar situações para as quais não vêm solução ou aos quais os serviços ainda não conseguiram dar resposta, e obter uma clarificação direta do Presidente da Câmara Municipal e Vereadores presentes. Cada sessão teve mais ou menos duas horas, estando limitada a 10 intervenções de munícipes que se inscreviam antecipadamente ou, garantindo-se ainda tempo, de inscrições no local. A vantagem da inscrição realizada mais cedo passava pela possibilidade de resposta especializada dos serviços caso a caso. O trabalho desenvolvido em período de estágio passou pela elaboração das atas de cada assembleia, mas também da gestão da informação associada a cada pedido para que, consoante a resposta fornecida pelo executivo durante as sessões, pudesse haver um seguimento dos processos.

**5.3.3 Orçamento Participativo** – Durante os 9 meses de estágio, foi possível associar tarefas a diversas fases do ciclo de Orçamento Participativo. As sessões da 3ª edição só se iniciaram em Maio, mas antes disso decorreram vários procedimentos decorrentes das edições anteriores, tais como reuniões de acompanhamento de obra, reuniões de acompanhamento do projeto com proponentes, inaugurações e algumas sessões públicas

de esclarecimento e concertação relativamente a projetos vencedores cuja implementação estava a ser questionada pelos residentes do local. Com a exceção das reuniões de obra, de interesse menor para o âmbito de estágio, todas as outras foram cumpridas, podendo presenciar de perto o decorrer dos trabalhos e a relação contínua da CMC com os munícipes, até à finalização do processo. Já durante a edição de 2013, para além da participação em iniciativas de divulgação do OP e da presença na sessão de formação para moderadores, assim como do apoio logístico necessário para cada sessão, foram desempenhadas tarefas ao nível da montagem de espaço, receção aos munícipes, funções de moderadora de mesa, apoio a outros moderadores, e apresentação de uma das sessões.

5.3.4 – XIII Conferência Internacional OIDP / V GLOCAL “Cidadania para a Sustentabilidade” – O evento ocorreu já numa fase final de estágio, embora os meses precedentes tenham sido de extensiva preparação. Houve uma grande necessidade de apoio logístico por parte de toda a equipa, sendo que foram desempenhadas tarefas ao nível da gestão das inscrições e prestação de esclarecimentos, apoio na elaboração de outra documentação necessária, apoio logístico no local, apoio à equipa de hospedeiras contratadas durante o período de acreditação, assim como elaboração das atas das várias sessões de plenário, que serviram de inspiração à elaboração do documento de encerramento.

## **6. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CASCAIS (OP CASCAIS)**

### **6.1 Município de Cascais**

O concelho de Cascais está inserido na área da Grande Lisboa, constituindo-se como parte da AML. Nos seus limites fronteiriços encontra-se com o concelho de Oeiras a este e o concelho de Sintra a norte, estando rodeado pelo oceano Atlântico a oeste e sul (Figura 5). Com a lei de redefinição da reorganização administrativa do território, viu recentemente as suas seis freguesias ficarem resumidas para quatro, com a aglutinação de Estoril e Cascais, assim como de Carcavelos e Parede, criando algum equilíbrio ao nível da dimensão no espaço geográfico.

A organização do seu território é marcada por uma linha divisória criada pela autoestrada, que definiu duas padronizações distintas ao longo dos anos: a norte uma área menos estruturada, com distribuição desigual de equipamentos públicos e

coletivos, a sul uma área densamente povoada, mais desenvolvida, e com uma concentração urbana elevada. A ausência de um planeamento cuidado criou várias dicotomias na organização territorial, marcado pelo aparecimento de construções não legalizadas ou que obedecessem a uma lógica de planeamento.

Em 2004, o cálculo do Índice de Desenvolvimento Social (através da conjugação da Esperança Média de Vida à Nascimento, Nível Educacional e Conforto e Saneamento) era superior a 0,94, marcando o maior da área da Grande Lisboa.

Já no recenseamento geral da população de 2011, Cascais apresentava uma população de cerca de 200 mil habitantes, com uma população maioritariamente feminina e idosa (CARVALHO, A., 2012. [b]).

A freguesia de São Domingos de Rana tem tido um crescimento exponencial, levando a um aumento da população total residente e do nível de construção, demonstrando uma conversão de tendências com outras localidades junto à linha de costa, tal como a Parede.

Durante os últimos anos, tem existido um esforço por parte da autarquia no sentido de legalizar e corrigir situações inerentes aos bairros de génese ilegal, tendo conseguido legalizar já 85% das estruturas a necessitar de análise. Começam a abrir-se os horizontes e a consciencialização, tanto política como pública, para a promoção do espaço público e para as necessidades da sua reabilitação, no sentido de definir um maior conforto e qualidade de vida, e valorização do território. Contribui a revisão do Plano Diretor Municipal, que se encontra de momento em consulta pública, com informação disponível *online*, assim como disposta numa exposição no Centro Cultural de Cascais, após a sua apresentação formal no início do Verão.

Ao nível de fatores de atratividade, a aproximação marítima tem permitido desenvolver a prática de desportos náuticos, com a presença de uma série de eventos desportivos e competições internacionais nesse âmbito. Equipamentos como o Centro de Congressos do Estoril ou a Casa de Histórias da Paula Rego são um incentivo à captação de turistas, complementando-se pela rica paisagem e qualidade das praias do concelho. A captação de negócio pode vir a ser implementada com a continuidade do trabalho da DNA-Cascais e da sua incubadora de ideias, assim como pela expectativa da construção dos polos de Economia da Universidade Nova de Lisboa e de um polo de Ciências nas proximidades do antigo hospital José de Almeida.

## 6.2. De 2011 a 2013, a consolidação de um projeto

A primeira edição do Orçamento Participativo de Cascais remonta ao ano de 2011. A iniciativa teve espaço para crescer devido ao entusiasmo de uma equipa e ao interesse levantado pelo executivo no sentido de seguir as tendências de outras autarquias da área da Grande Lisboa, mas principalmente beneficiando da aprendizagem retirada do OP de Lisboa, o único deliberativo até então na região. Ainda assim as experiências do OP de Odivelas<sup>3</sup> enquanto consultivo também terão permitido uma melhor análise do processo e estudar qual o modelo de implementação em Cascais (Fig. 1 e 2).

As principais razões da sua implementação passaram pela concretização de cinco princípios, sendo eles a Participação (valorizando-se o envolvimento das populações nas tomadas de decisão, no sentido de se alcançar uma maturidade democrática mais eficiente no concelho, a Intervenção (segundo o amago de que tanto políticos como cidadãos são responsáveis pelas decisões que se tomam sobre o território, através da consciência de que não existem recursos ilimitados, a Accountability (a apresentação de novas propostas é também uma forma de chegar junto dos executivos, e garantir que os processos que se iniciaram não ficam pelo caminho), Cidadania (como forma de promoção e valorização do espaço coletivo em detrimento de necessidades pessoais) e a Democracia (com o intuito de fortalecer os seus princípios e rejuvenescer perante o desgaste que o regime político vem a registar nos últimos anos) [CARREIRAS, C., 2013]. Estes seguem a lógica estruturada pela Estratégia Ambiental e Sustentável da autarquia, onde um dos eixos de intervenção é a Cidadania e Participação (que também explica a criação de uma divisão na estrutura orgânica direcionada para esta intervenção [CMC, 2013[c])

Após a decisão de implementar a iniciativa no concelho em 2008, o projeto foi discutido ao longo dos dois anos seguintes, de forma a criar a estrutura necessária para se tornasse efetivo. “O OP ficou sedado no gabinete da Agenda Cascais 21, com o objetivo de assegurar a articulação e garantir a não setorização do processo [...]. Na fase preparatória organizaram-se duas ações de formação internas sobre o OP, a primeira dedicada à realização de um enquadramento conceptual e metodológico, [...] a

---

<sup>3</sup> O OP de Odivelas reiniciou-se em 2013, continuando a ter um carácter consultivo, mas garantindo a elaboração de projetos com base nas propostas sugeridas até ao montante estabelecido.

segunda especificamente dedicada à formação de moderadores das sessões públicas” (DIAS, N. 2013, p. 14).

### **6.2.1. Análise estrutural e tendências evolutivas**

#### **A) Condições Gerais**

Foi elaborada uma Carta de Princípios (CMC, 2011), com o intuito de definir as linhas orientadoras do processo. Para além dos objetivos já traçados pelos princípios anteriormente enunciados, ficou estabelecido que o OP teria uma “participação de base individual, na qual cada cidadão tem um voto”, ainda que pudessem participar todos os cidadãos que se relacionassem com o município, fossem residentes, estudantes, trabalhadores ou representantes do movimento associativo, do mundo empresarial e das restantes organizações da sociedade civil.” Tornou-se um processo amplo, aberto a uma maior percentagem de cidadãos, mas também apresentando algumas fragilidades, determinadas em diante. Ainda assim, perante este modelo e outro mais limitativo, o praticado garantia uma participação mais justa.

Definiu-se também que a participação seria concretizada pelas sessões públicas, e pela utilização das novas tecnologias, garantindo um leque mais alargado de inclusão participativa (embora esta utilização tenha variado ao longo dos 3 anos do processo).

Estabeleceu-se um ciclo anual de intervenção passando por várias fases ao longo dos vários meses: 1. Preparação do Processo > 2. Recolha de Propostas > 3. Análise Técnica das Propostas Votadas > 4. Votação das Propostas > 5. Anúncio dos Resultados/ Aprovação do Vencimento. Não se inclui a fase de execução das propostas nesta esquematização, dado que o plano apresentado é anual, e os projetos podem ser finalizados até 24 meses após a sua eleição.

Ao nível das propostas passíveis de serem consideradas, a Carta determinou que seriam apenas elegíveis propostas que se incluíssem numa perspetiva de desenvolvimento estratégico do município, desde que respeitem os critérios enunciados pelas Normas de Participação.

O montante estabelecido para o efeito foi de 1,5 milhões de euros, em projetos até 300 000 mil euros, que poderiam corresponder a qualquer parte do território. Apesar desse ser o valor máximo, nada impedia o aparecimento de projetos com um menor

custo, embora todos “competissem” em pé de igualdade (é curioso neste caso o exemplo do OP de Lisboa, cuja intervenção se divide em propostas de custo inferior ou superior a 150 000 euros [CML, 2013]). Já a distribuição dos projetos pelo concelho estava apenas dependente das propostas dos cidadãos, mantendo uma liberdade e maior transposição de poder decisivo para os munícipes. O OP Cascais diferia-se assim de outros municípios da Grande Lisboa, como por exemplo o concelho de Vila Franca de Xira (CVFX, 2013), que define a verba disponível em quotas por freguesia. Esse método certamente que garante uma maior equidade nas intervenções pelo território, mas condiciona em parte a apresentação de soluções para o concelho em questão. A metodologia adotada pelo município de Cascais é também uma forma de despertar a consciência cívica, e “obrigar” os cidadãos a pensarem para além das suas necessidades e a verem o território como um coletivo. O número de propostas a chegar à fase de votação seria também mais limitado, dado que a hierarquização de etapas permitia a passagem de apenas 5 projetos por cada uma das 9 sessões (metodologia que será explicada em diante), num total de 45. Mais limitado e fácil de avaliar, excluía no entanto propostas que poderiam trazer mais-valias para o território, mas fez-se valer o princípio do interesse coletivo (e evitavam-se os constrangimentos de ter de avaliar segundos parâmetros justo centenas de propostas (à semelhança do concelho de Odivelas, cujo processo de consulta se traduz numa recolha de propostas que levou ao aparecimento de mais de 1000 sugestões [CMOD, 2013])).

É ainda importante referir que ficou estabelecido a participação presencial obrigatória na fase de recolha de propostas. O que significa que os habitantes que por algum motivo desconheçam o projeto ou que não tenham possibilidades de se deslocarem ao local ficam excluídos deste momento. Foram criadas facilidades logo ao início para permitir a condução do projeto, embora algumas tenham sido posteriormente colocadas de parte.

O documento normativo é analisado anualmente, após a avaliação de cada edição, no sentido de corrigir situações a melhorar (22º artigo das Normas de Participação).

B) Ações de promoção e divulgação.

O ciclo anual do OP Cascais começa muito antes das sessões de participação. Com a evolução do processo tem vindo a crescer a posta da divulgação, embora ela acabe também por se fazer por transmissão direta pelos parceiros que lidam diariamente com a população das localidades.

O ano de 2011 foi mais singular no aspeto da divulgação, passando maioritariamente pela colocação de outdoors (Figura 27) para promoção da iniciativa de forma geral. Foi durante a fase de votação que se apostou mais na divulgação na primeira edição, concretizando-se uma série de iniciativas.

Foram feitas t-shirts para cada projeto, sendo umas oferecidas a cada proponente, como forma de promoverem a sua ideia durante o mês de Outubro. Ao longo do passeio marítimo entre Cascais e o Estoril foi colocada uma exposição em cartaz com as informações gerais de cada projeto e o seu número de votação. Associado a essa iniciativa, no dia 13 de Novembro de 2011 (Agenda Cascais 21, 2011) todos os proponentes reuniram-se ao longo de 3 postos no paredão, onde podiam em 2 minutos apresentar o seu projeto aos transeuntes. Iniciou-se também “Um minuto pelo meu projeto”, vídeos promocionais de 1 minuto da responsabilidade dos proponentes, filmados em colaboração com a equipa de Marca e Comunicação da CMC (iniciativa que de resto se manteve na edição de 2012). Todas as sessões de participação foram filmadas, resultando uma reportagem colocada no canal da CMC no Youtube. O OP teve durante um período um canal seu também no Youtube, mas que foi centralizado para não dispersar a informação institucional da autarquia. Manteve no entanto a sua página pessoal de Facebook, onde vai mantendo atualizada a informação de projetos em curso e das sessões de participação.

A segunda edição já foi mais consolidada neste aspeto. Para além dos folhetos de divulgação (10 000 – Fig. 29), foram feitos alguns materiais de divulgação para distribuir à população, tais como blocos de notas (em que a primeira página descrevia o processo de OP e indicava as datas das sessões), panamás, canetas e t-shirts (200, 5 por projeto).

Aproveitando a marginal fechada ao trânsito no dia 1 de Abril, foi montado um balcão de divulgação do OP e enquanto alguns técnicos da Agenda 21 ficaram a prestar informações, outros andaram pelo percurso em bicicleta (cujo cesto também tinha

divulgação ao OP). Foram distribuídos materiais pelas estações de comboio e Mercado de Cascais, realizaram-se arruadas em vários locais do concelho, grupos de canto no centro comercial CascaisShopping. Voltaram a apostar-se nos Outdoors (Figura 28), agora já mais apelativos.

Durante a fase de votação, duas viaturas circularam pelo concelho com informação referente ao processo. No centro de Cascais, foi aberta uma loja ao público com uma exposição dos projetos a voto, onde vários jovens estavam disponíveis para prestar declarações. A equipa esteve ainda presente na Feira do Desporto de Cascais para promover a fase de votação e procedeu a algumas iniciativas paralelas (pintura na passeadeira, colocação de balões nos automóveis de madrugada, mãos autocolantes a desenhar um caminho no pavimento até à loja [Fig.22 a 25]).

Para 2013 mudou-se a imagem do OP, numa maior aproximação à marca da CMC. A tipologia de campanha adotada pretendeu uma maior aproximação aos cidadãos, e uma abordagem de confiança e passagem de informação. Foram então contactados munícipes que detém um papel preponderante nas juntas de freguesia e localidades onde se movem, para participarem numa campanha fotográfica assim como num vídeo promocional do OP. Muitos deles apareceram posteriormente nas sessões de participação (em alguns casos já como 2ª experiência (Figuras 34 a 37)).

### C) Como se processam as sessões de participação?

Ao longo do mês de recolha de propostas são realizadas 9 sessões de participação (uma por cada freguesia, com duas adicionais para as freguesias mais populosas e maior dimensão: Alcabideche e São Domingos de Rana. Ainda que a questão da reorganização administrativa subtraia duas freguesias, pressupõe-se que se mantenham as 9 sessões, dado que a situação real do território não se alterou). A maioria decorre aos dias úteis pelas 21h00, embora duas ocorram sempre aos sábados, pelas 15h00, para possibilitar que ninguém fique excluído por questões de impossibilidade horária. Os eventos são concretizados em espaços amplos reconhecidos pela população local, como escolas ou sedes de coletividades.

As sessões estão abertas a qualquer participante, ainda que só possam ser apresentadas propostas por maiores de 18 anos. Cada cidadão pode participar em qualquer uma das sessões (por exemplo, ir à sessão de Alcabideche apresentar um projeto para a Parede), desde que em cada uma delas só apresente uma proposta. Se o



seu projeto passar para a fase de análise técnica numa das sessões, não existe limitação para que apresente um projeto diferente na próxima. Ainda que o principal objetivo seja a apresentação de ideias, o cidadão não é obrigado a ter uma proposta a apresentar, podendo participar no restante processo e votar nos outros projetos apresentados.

O processo de discussão é organizado por mesas redondas, onde se sentam 5 ou 7 munícipes, consoante a adesão seja maior ou menor, sempre garantindo um número ímpar para desempate na votação da 1ª parte. São acompanhados por um moderador que lhes irá apoiar durante o diálogo conjunto, e facilitar a condução da conversa.

Ao chegar ao local, o cidadão deve inscrever-se, preenchendo uma folha de presenças. A seleção da mesa onde se irá sentar será aleatória, sendo que tirará à sorte uma tira de papel com um autocolante com uma cor, correspondente à sua mesa de trabalho. Esse autocolante é composto por outros dois individuais, que servirão de voto para a fase posterior ao plenário. Este é sempre um ponto algo contestado, já que geralmente grupos ou casais tendem a querer ficar juntos. Tal não é possível, pois iria desequilibrar o processo de voto a decorrer na mesa. Geralmente, após ser-lhes explicado o motivo, os participantes acabam por concordar, embora alguns nunca deixem de manifestar o seu desacordo. É realmente no momento da passagem das propostas a plenário que entendem a sua vantagem.

A noite de trabalhos é iniciada com a presença de um elemento do executivo, seguindo-se a apresentação do OP por uma das responsáveis da Agenda Cascais 21, da sua metodologia e objetivos (em 2013 já foi possível demonstrar resultados das edições anteriores). Cada cidadão tem então a possibilidade de expor a sua ideia na mesa de discussão onde se encontra, e avaliar as propostas dos restantes cidadãos. Todas são redigidas por escrito (de forma clara e concisa, e com delimitação geográfica da intervenção, mas com a informação necessária, dado que é o documento que segue para avaliação técnica no caso de ser um dos vencedores da noite), podendo ser acompanhadas de plantas ou elementos cartográficos. Por vezes surgem ideias para o mesmo local, e que se enquadram, de onde resulta a junção de projetos num só. Decorre então uma votação individual, onde cada participante deve colocar por ordem hierárquica decrescente os projetos que gostava de ver passados<sup>4</sup>. O moderador irá

---

<sup>4</sup> Exemplo: Numa mesa onde sejam apresentados 4 projetos, cada cidadão deve atribuir 4 pontos ao projeto na primeira posição, 3 pontos ao de segunda posição, 2 pontos ao de terceira e 1 ponto ao último.

proceder à contagem dos votos para cada projeto diante os proponentes (toda a informação fica documentada<sup>5</sup>). De cada mesa sairão 2 propostas a apresentar em plenário, que são afixadas em folhas A3 numa das paredes da sala. Após a apresentação de todas as ideias a votação por cada proponente, cada cidadão presente pode pegar nos dois autocolantes fornecidos à chegada e colá-los junto ao projeto que lhe interessa.

Os votos podem ser distribuídos em dois projetos diferentes, ou num único. A equipa do OP presente procede à contagem, sendo que um elemento realiza sempre a confirmação da mesma. Os cinco projetos mais votados passarão a análise técnica (em caso de empate, poderão passar seis). As figuras 11 a 21 do anexo são representativas desta dinâmica.

Observações: Em 2013, inseriu-se uma modalidade que permite a junção de propostas de mesas diferentes se forem o mesmo projeto. Significa que no caso do Projeto A passar à fase de plenário em duas mesas, para além do projeto B de cada uma, já previamente selecionado, passará também o C de cada uma. Quando surgem grupos para participar, a distribuição pelas várias mesas de discussão é propícia a estas situações. Durante muitas das sessões, e porque as discussões das mesas ocorreram a velocidades diferentes, os proponentes de determinada proposta passada já a plenário acabavam naturalmente por retirar-se ou atribuir mais votos às outras propostas da mesa. No geral, e mesmo nas sessões mais participadas, registou-se este nível de solidariedade e interesse cívico comum ao nível das mesas de discussão.

Ao nível das acessibilidades e inclusão, o ano de 2011 só teve uma sessão a decorrer ao Sábado. As necessidades sentidas pelos participantes levaram à concretização de mais uma nos mesmos moldes. Durante o ano de 2011, foi garantido transporte para pessoas com mobilidade reduzida, em todas as sessões, assim como serviços de *babysitting* em 5 sessões. Esse apoio prestado às crianças ficou circunscrito às duas sessões a decorrer ao sábado em 2012, e o serviço de transporte foi eliminado, possivelmente devido aos custos inerentes. Em todas as sessões é disponibilizado um pequeno lanche com refrescos e produtos preferencialmente locais, promovendo uma

---

<sup>5</sup> Ao longo dos 3 anos tem sido realizado um inquérito (Fig. 38 a 40) aos participantes durante as sessões, cujo formulário se encontra em anexo. Era minha intenção de estágio utilizar a mesma ferramenta, mas atendendo à longevidade do outro documento, foi decidido em conjunto com a equipa que não seria benéfico. Os resultados desse inquérito, apesar de conhecidos pela equipa, fazem parte de um projeto de investigação de um colaborador ocasional da Câmara Municipal de Cascais, pelo que não constaram neste relatório.

imagem de proximidade aos cidadãos, mas também tornando o processo confortável, que pode em muito ultrapassar as duas horas.

#### D) Moderadores

A equipa da Agenda Cascais 21 era no ano de 2011 composta por 5 pessoas, tendo passado para 7 em 2012. Com a formação da Divisão de Cidadania e Participação, a equipa que passou a acompanhar o OP rondou geralmente as 12 pessoas. Para toda a logística necessária, elas não seriam suficientes. Desta forma, todos os anos são recrutados colaboradores de outros departamentos que se inscrevem de forma voluntária. Têm uma formação, geralmente dada pelo Dr. Nelson Dias, presidente da Associação In-Loco e consultor da autarquia em questões referentes ao OP. Em 2011 colaboraram 34 colegas, passando para 45 em 2012. O ano de 2013 foi o com menor adesão, com 28 inscritos. É importante referir que nenhum destes colaboradores tem a obrigação de participar mas sentem o projeto como seu e gostam de estar presentes.

Apesar de em menor número, 2013 foi o ano em que os moderadores repetiram um maior número de sessões. Nas 3 edições já estiveram presentes várias caras que se repetem ao longo dos anos.

#### E) Níveis de Participação/ Tipologia de Propostas

Ao ser uma iniciativa ainda desconhecida do grande público em 2011, os níveis de participação não foram dos mais elevados (Fig. 6), com a exceção de uma das sessões. Com o amadurecer do projeto e o reconhecimento dos munícipes perante o mesmo, têm aumentado o número de participantes por sessão, sendo que em 2013, 2 delas ultrapassaram as 100 pessoas (uma muito perto dos 200).

De todas as sessões saíram 47 propostas em 2011, e 46 em 2012 e 2013, devido ao empate de algumas durante as sessões, passando as 6 primeiras em vez das 5 estabelecidas. As propostas apresentadas têm sido relativamente equilibradas atendendo à distribuição populacional pelo concelho (Figura 8), o que justifica que para as freguesias de Alcabideche e São Domingos de Rana estas surjam com maior frequência. Foram também sessões realizadas nessas duas freguesias a mais participadas de 2013.

A maior parte das resoluções solicitadas (Figura 7) dizem respeito a intervenções no espaço público, principalmente ao nível da requalificação de espaços de convívio já sem condições ou cuja decadência inibe a aproximação dos cidadãos ao local, requalificação e/ou renovação de vias, construção de passeios, entre outras. A segunda grande procura diz respeito a espaços lúdicos e de lazer, assim como espaços verdes. Para 2013, surgiram uma série de propostas de ciclovias, que no presente estudo foram incluídas em requalificações de espaço público em detrimento do desporto, porque se considerar que a sua integração no planeamento urbanístico local tem mais impacto nessa categoria do que na outra.

Na fase de votação de Outubro, denotou-se um crescimento exponencial de votos, tendo a 1ª edição do OP Cascais recolhido 6.903 votos e a 2ª 23.198. Esta mudança abismal deveu-se à mudança do sistema de votação e à sua facilidade de acesso (DIAS, N., 2013, p.30)

F) Quais os critérios da análise técnica?

A análise técnica das propostas é validada pelo cumprimento dos critérios de elegibilidade. Devem enquadrar-se no limite de investimento estabelecido (300 000 euros) e não exceder os 24 meses de execução, serem intervenções que pertençam ao quadro de competências da Câmara Municipal de Cascais, enquadrar-se num dos eixos da Estratégia Ambiental e de Sustentabilidade, serem compatíveis com outros projetos municipais. Os proponentes têm um prazo de 10 dias para apresentar recurso no caso da sua proposta ser excluída após fase de avaliação técnica. Os eixos estratégicos da Estratégia Ambiental e de Sustentabilidade premiam a divulgação do concelho como um “ território com qualidade da vida urbana, de criatividade, conhecimento e inovação, de valores ambientais, coeso e inclusivo, de cidadania ativa” (CMC, 2013 [C]).

Todos os Departamentos da Câmara Municipal de Cascais já foram, a determinado momento, chamados para analisar projetos em âmbito de OP. Nas duas edições, a taxa de reprovação em fase de análise técnica rondou os 36-39%, sendo superior no último ano (Figura 9). As principais razões sofreram alterações drásticas (Figura 10). Se no ano de 2011 a principal razão de reprovação passava pelas intervenções excederem o orçamento disponível, em 2012 a maioria dos projetos reprovados estavam apresentados para um terreno particular. A inversão da tendência demonstra uma maior preocupação com os projetos a apresentar, para que estes se

possas efetivamente concretizar, sendo que a propriedade de um determinado terreno nem sempre é clara, e os proponentes muitas vezes julgam-nas como de posse pública.

#### G) Votação

A metodologia de votação alterou-se da 1ª para a 2ª edição. Durante o ano de 2011, a votação era garantida pela inscrição no site do OP, local em que constavam os dados do cartão de identificação do munícipe à hora do seu registo de voto. A votação online era a única modalidade apresentada, pelo que, como nem todos os elementos da população de Cascais têm Internet, uma carrinha (Figura 26) com um stand de apoio móvel deslocou-se para vários locais do concelho, com técnicos para auxiliarem durante o processo de votação em caso de necessidade.

Já no ano de 2012, a votação passou a ser efetuada por SMS gratuito, estando cada telemóvel impossibilitado de votar mais do que uma vez. Surgiu um problema com o serviço contratado para o efeito, já que utilizadores das Operadoras UZO e ZON não conseguiam votar. A situação da UZO foi superada ao fim de duas semanas, mas a outra operadora nunca funcionou no sistema de votação. Para 2013, ainda não foi divulgado publicamente o método de votação.

#### H) Projetos Vencedores

O Orçamento estabelecido para o OP Cascais segundo as suas Normas de Participação é de 1,5 milhões de euros. No entanto, a Câmara Municipal tem sempre revisto o seu orçamento por alta, garantindo a concretização de um maior número de projetos. “Em 2011 o valor final alcançou os 2 100 000 euros, permitindo passar de 6 para 12 os projetos aprovados, enquanto que no ano seguinte o teto orçamental do OP foi revisto para 2 500 000 euros, o que possibilitou a aprovação de 16 projetos [DIAS, N., 2013, p.35]. “Um olhar mais atento sobre estes dados, permite retirar algumas conclusões que merecem o devido destaque. Na edição de 2011 votaram 6 903 pessoas e os 12 projetos mais votados colheram 5 615 votos, o que representa 81, 34% dos votantes. No ano seguinte votaram 23 198 participantes, dos quais 20.527 incidiram sobre os 16 projetos vencedores, o que representa 88,48% do total” (DIAS, N., 2013, p. 40). Dos projetos das edições anteriores, dada a previsão de 24 meses para elaboração das intervenções, alguns estão em processamento, outros ainda nem se iniciaram (2012).

Já foram no entanto completadas e/ou inauguradas algumas obras, ao longo dos últimos meses: Parque das Gerações, em São João do Estoril, Requalificação da Praça da Carreira, em São João do Estoril, Crianças à Sombra, em Cascais, Parque Infantil Inclusivo nas Fontainhas, Zona coberta multiusos da Associação Jerónimo Usera, Requalificação de terrenos abandonados Av. Aníbal F. da Silva, Proteção e fruição da natureza e dos caminhos rurais na Areia e zona adjacente ao Parque Natural Sintra-Cascais (Figuras 30 a 33).

É intenção dos serviços que os proponentes se envolvam no processo e acompanhem o desenvolvimento dos projetos vencedores desde origem, indo a reuniões de acompanhamento do projeto. Naturalmente, nem todos têm interesse em participar na conceção dos projetos, pretendendo apenas fazer passar a sua ideia. Os proponentes não são obrigados a participar no caso de não quererem, mas o maior envolvimento dos criadores das ideias é propenso a um maior nível de satisfação.

Todos os projetos são geralmente apresentados em sessão pública antes da sua execução, para que mudanças passíveis de serem efetuadas possam ser consideradas no plano inicial. Mantém-se o ideal de que a obra não pertence à CMC mas aos proponentes, e que serão eles os responsáveis pelo resultado final.

### **6.2.2. Olhar sobre o futuro – situações a considerar**

Iniciativas que envolvam a população serão sempre tão contestadas como apoiadas, e o OP não fugirá à regra. De facto, as críticas que se perpetuam pelas redes sociais, inclusive nas páginas de Facebook da Câmara Municipal de Cascais e do OP Cascais dirigem-se muitas vezes aos projetos selecionados. Há um esquecimento de que os mesmos são propostos e eleitos pelos cidadãos, e portanto, atendendo à condição deliberativa do OP, a Câmara Municipal terá de efetuá-los. Argumenta-se contra vários dos projetos votados, especialmente os que se direccionam para questões de intervenção no espaço público há muito requisitadas pela população, não porque não sejam válidos ou necessários (veja-se os valores enunciados em cima) mas porque do ponto de vista do cidadão, deveriam ser investimentos já pensados para o plano de atividades anual da Câmara Municipal, e não necessitar de um pedido insistente (desta feita já sem liberdade de adiamento) por parte do cidadão. Encara-se o OP não como uma ferramenta de gestão regular de parte dos fundos da Câmara Municipal, mas como uma

quantia adicional. Não há a percepção de que as quantias referenciadas têm necessariamente de sair de outra rubrica para cobrir o projeto. Mas a responsabilidade também parte da Câmara Municipal. Se houvessem sessões de esclarecimento prévias, como as pro exemplo prestadas pela Câmara Municipal de Palmela aquando a instituição do seu OP, a apresentação de contas e do plano anual de atividades seriam mais claros para o cidadão comum. Transmitiria ainda de forma mais efetiva a transparência de procedimentos, cujo desenvolvimento deve ser reportado aos cidadãos, tal como é referido na Carta de Princípios do OP.

Apesar da informação estar disponível no site institucional da CMC, a verdade é que a informação se dispersa e é de difícil procura para quem não estiver ambientado com a página em causa. Todas as autarquias da área da Grande Lisboa têm um portal específico para o OP, com detalhe de informação de edições anteriores, condução de projetos a decorrerem e outra informação que seja útil para o utilizador. Neste momento é uma falha que necessita de ser coberta, dado que a informação até é cedida e divulgada, mas os cidadãos não sabem da sua existência ou como encontra-la.

O método de voto de 2012 ainda não é totalmente operacional. Não se determina que um cidadão não possa ter 3 ou 4 telemóveis, e assim quebra-se com uma das regras do projeto, em que cada pessoa só tem um voto. É sem dúvida mais acessível, mas deveria ser combinado com alguma medida de confirmação (a título de exemplo, o n.º do cartão do cidadão, embora seja muito difícil concluir uma auditoria ao processo). Algumas autarquias têm procurado garantir diferentes formas de voto, geralmente uma virtual e outra presencial, e a questão pode ser de interessante consideração para o município.

Surge também outra questão relativamente ao processo de votação, que passa pela análise do conceito alargado de interveniente no concelho. Uma tendência que se tem registado nas edições é a criação de autênticas campanhas pelos projetos a votar. É uma boa iniciativa, demonstra interesse dos proponentes, dão a conhecer o Orçamento Participativo a mais cidadãos e promove-se o envolvimento de todos nas tomadas de decisão. No entanto, por vezes os próprios movimentos ganham uma força superior à dos projetos, e não é possível não colocar a hipótese de que se criem alianças para validar projetos, mesmo sem os conhecer ou perceber o seu impacto no território. Esses momentos também podem ser visíveis nas sessões, atendendo à experiência pessoal vivida deste ano, em que os indivíduos por vezes nem sabem que projeto estão a

defender ou a apresentar e têm de recorrer ao porta-voz do grupo em que vieram para que lhes seja facultado o guião de promoção. Claramente, estas situações não acontecem a toda a hora, e muito se baseiam numa dedução pessoal resultante de um processo de observação, mas continuam a ser importantes, uma vez que pequenas falhas podem ruir o amago do projeto e descaracterizá-lo

As sessões estão organizadas para um limite máximo de participantes, que nunca foi estabelecido pela equipa. Mas é certo que uma presença elevada de pessoas ultrapassará as possibilidades de condução de uma sessão a um nível confortável, de acordo com o estabelecido. O crescimento de participação in loco da edição de 2013 demonstra essa mesma tendência, e será necessário repensar a estratégia; seja através da condução de mais sessões ou da reinvenção da participação presencial, embora o método por si funcione: permite que os cidadãos se relacionem e realmente discutam uma série de projetos, que poderão ser estratégicos para a evolução do seu concelho. O facto de começarem a surgir grupos organizados (mantém-se o voto individual, mas nada impede que um projeto seja apresentado em mais do que uma mesa das sessões) demonstra realmente o trabalho prévio e a reunião de mais interessados sob a a mesma necessidade a colmatar. No entanto, se esses grupos começarem a dominar as sessões, cidadãos singulares acabam por ser excluídos do processo. Quebra-se o princípio democrático e um dos grandes objetivos do OP enquanto promotor da democracia participativa.

Se nem todos os projetos são queridos do público, alguns são mesmo antagonizados (especialmente pelos moradores da envolvente). Esta situação cria alguns constrangimentos ao quando considerados os valores do OP, e da necessidade de cumprir a decisão da maioria. Mas se é construída uma rede negativa em volta de um projeto a sua implementação também não é tão benéfica como o esperado. A sugestão registada é de que o período de 10 dias para contestação das propostas após a avaliação técnica esteja aberto à população em geral, que se poderá manifestar contra um projeto e argumentar nesse sentido. É certo que essa reclamação teria uma função meramente informativa, dado que todo o processo validado pela sessão de participação não poderia nem deveria ser ignorado. No entanto, aquando a definição do projeto pelos serviços, alguns pontos válidos poderiam vir a ser tidos em conta.

Alguns dos projetos mais contestados ao longo de 2013 são o caso das Hortas Comunitárias do bairro da Bela Vista, em que parte dos moradores quer o projeto



implementado no bairro, e outra parte se opõe veementemente. Têm sido realizadas reuniões abertas para que se discuta o interesse de todos, e desta forma conduzir o projeto a uma cedência das duas partes, valorizando o local e introduzindo-o de forma correta na paisagem. Outro projeto contestado e já inaugurado foi a Requalificação da Praça da Carreira, que até originou uma página de Facebook de um movimento contra a sua concretização. A única coisa que situações como estas demonstram é que os projetos são votados de forma livre por qualquer pessoa, mas que isso não indica necessariamente que haja um bom conhecimento da envolvente e do seu local de implementação. Espera-se que no futuro, e já que existe preparação prévia para as sessões de OP, as comunidades locais se juntas, discutam soluções que gostariam de ver apresentadas na sua localidade, se façam valer da presença de organizações e entidades associativas que podem criar um espaço como de encontro e assim chegar a alguma conclusão.

Todos os projetos têm sido constituídos sobre investimentos materiais, seja de equipamentos, de pavimentação ou de construção de espaços verdes. O investimento tem um valor fixo, que não contempla outras nuances que possam ter mais-valias para o território, tais como projetos que exijam longevidade ou sejam maioritariamente sociais. Embora sejam vantajosas as melhorias para o território na construção e na melhoria da qualidade de vida, na valorização da paisagem, os eixos referenciados como base para os critérios de elegibilidade do processo de OP não são totalmente contemplados para as propostas apresentadas.

Estas considerações serão importantes na redefinição do Orçamento Participativo de Cascais no futuro.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Hoje em dia, as temáticas da Governança, da Democracia Participativa e as intenções de envolvimento dos cidadãos nas tomadas de decisão são temas frequentes. No entanto, e dada a fluidez de informação e as diferentes tipologias de organização dos poderes, é necessário identificar quais os Estados que realmente a praticam, e os que adotam medidas aproximação, e as camuflam com a atuação limitada da população. A crise da democracia continua a inspirar desconfiança perante os poderes políticos e é a transposição de parte do poder e também da responsabilidade para os cidadãos, a prestação de contas e a existência de plataformas de debate que ajudam a combater esse sentimento,

É cada vez mais difícil definir um processo de Orçamento Participativo. Não só as suas designações, conceitos, suportes teóricos e objetivos são diferentes, como o nível de abertura e o meio onde se encontra inserida uma iniciativa, levam ao aparecimento de várias ramificações de atuação. Este é no entanto um padrão otimizado, onde são valorizadas as características endógenas de uma região, em que são os cidadãos os últimos a terem a palavra nos processos de decisão. Os poderes centrais deixam de ser geridos por quem os governa, mas serem geridos por quem com os cidadãos governa.

Em teoria, torna-se cada vez mais aceitável tomar esta filosofia certa, e seguir os seus princípios. Os obstáculos chegam então na hora de realmente concretizar esse momento, dado que nem sempre os objetivos são comuns, consoante uma perspetiva dos cidadãos ou do executivo, o que se não estiver balizado do ponto de vista normativo, pode ser impulsionador do insucesso de várias medidas cujo interesse final é a obtenção de uma sociedade mais justa, transparente, ativa, crítica mas inovadora.

O sucesso das primeiras iniciativas no Brasil deu origem a uma expansão irregular um pouco por todo o mundo. Se no início se recolhiam partes de experiências anteriores, com o aumento dos programas, começaram a registar-se casos de cópias integrais de processos, sem atentar às questões para resolver de cada um, ou à estrutura territorial da nova intervenção. Enquanto que no Brasil passa já por uma fase de estagnação e de necessidade de renovação, o OP ainda começa a surgir na Europa.

Em Cascais, a iniciativa está no 3º ano e ainda tem muito por crescer. Começa de momento a despertar o interesse da população, que cada se prepara e organiza mais

antecipadamente para participar. Estão montados alicerces para promoção dos projetos quase como se de campanhas políticas se tratasse, o que para além de ter tornado esta experiência um caso de estudo a nível internacional, permitiu que se criassem bases para o aparecimento de outras iniciativas do género. A procura dos munícipes pelas sessões de participação, ou o grande aumento do número de votos do primeiro ano para o segundo são também mostras das ansias dos cidadãos se envolverem, mas principalmente, de verem resolvidas questões do seu território que se arrastam por anos e para as quais não se presta solução até este momento. Claro que nem todos os projetos advêm de insatisfação, mas de uma tentativa de produzir qualidade para o coletivo, em espaços a serem apreciados por todos, com a valorização da paisagem e aumento do conforto e qualidade de vida de todos os que interagem com o concelho.

A estrutura de funcionamento do OP Cascais é uma das mais dinâmicas e interativas de todos os OP existentes na área da Grande Lisboa, embora não esteja ainda preparada para responder a todos os desafios da participação maciça que tem recebido (veja-se uma das sessões de participação com quase 200 proponentes), mas a equipa reativa que tem gerido o programa, com o apoio de consultores e sob a orientação do executivo, tem procurado criar soluções inovadoras para a questão.

A questão de partida, relativamente à capacidade de mobilização dos agentes locais está mais de que provada, ainda que eles não atinjam todos os sectores (espera-se que com a maturidade do projeto se comecem a despertar atenções para outros intervenientes da sociedade civil. Quanto ao processo de desenvolvimento local, dependendo da forma como for encarado, pode não ser considerado suficiente. A requalificação e gestão do espaço público efetuadas enquadram-se nos eixos da Estratégia Ambiental e de Sustentabilidade mas são execuções isoladas, sem atender ao enquadramento a outra escala.

Todas as elações tiradas sobre o processo e expressas ao longo do presente relatório, resultaram de um longo período de estágio, que permitiu analisar várias fases do processo, acompanhar de perto a evolução de projetos, contactar com proponentes de edições anteriores do Orçamento Participativo e usufruir da experiência de vários investigadores sobre OP. A XIII Conferência Internacional do OIDP, instituição criada em 2001 que reúne a colaboração de mais de 500 cidades foi muito enriquecedora nesse sentido, já que seguiu de perto as questões dos governos de transição, *Open Government*, e das várias experiências de Orçamento Participativo espalhadas por todo o Mundo.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

-AGENDA CASCAIS 21 (2011), Arquivos Orçamento Participativo, Cascais, Câmara Municipal de Cascais.

- ALLEGRETTI, G.; HERZBERG, C. (2004); *Participatory budgets in Europe: Between efficiency and growing local democracy* [Online]. In *New Politics Project, TNI Briefing Series*, No 2004/5, Amesterdão. [Consult. 07 Jun. 2013]. Disponível em <URL <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/reports/newpol/participatory.pdf>>

- ASSEMBLEIA CONSTITUINTE (1976), Constituição da República Portuguesa – V Revisão Constitucional [Online]. [Consult. 07. Mar. 2013]. Disponível em <URL <http://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP1976.pdf>>

- ASSOCIAÇÃO IN LOCO – *Portugal - Orçamento Participativo*. [Online] Portugal: Switch.com, act. 2013. [Consult. 10 Fev. 2013]. Disponível em <URL <http://www.op-portugal.org/>>.

- CABANNES, Y. (2008), *Boas práticas de Orçamento Participativo na América Latina e na Europa*. In Conferência Mundial sobre Desenvolvimento de Cidades, 13 a 16 de Fevereiro de 2008, Porto Alegre, Brasil.

- CÂMARA MUNICIPAL DA AMADORA (CMA) (2013) – *Orçamento Participativo Amadora*. [Online] Amadora [Consult. 02 Set. 2013] Disponível em <URL: <http://op.cm-amadora.pt/PageGen.aspx>>

-CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAIS (CMC) (2012) [a] – *Cascais na Cimeira Rio + 20. Orçamento Participativo é case-study em debate sobre cidadania*. [Online] Cascais: CMC, act. 2013. [Consult. 29 Mar. 2013] Disponível em <URL: <http://www.cm-cascais.pt/noticia/cascais-na-cimeira-rio-20-orcamento-participativo-e-case-study-em-debate-sobre-cidadania>>.

-CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAIS (CMC) (2012) [b] – *OP Cascais reconhecido no 1º Encontro Ibérico de Orçamento Participativo em Odemira*. [Online] Cascais:

CMC, act. 2013. [Consult. 29 Mar. 2013] Disponível em <URL: <http://www.cm-cascais.pt/noticia/op-cascais-reconhecido-no-1o-encontro-iberico-de-orcamento-participativo-em-odemira-op-de>>.

- CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAIS (CMC) (2012) [c] – *Prémio Cidade Perfeita ao Orçamento Participativo de Cascais*. [Online] Cascais: CMC, act. 2013. [Consult. 29 Mar. 2013] Disponível em <URL: <http://www.cm-cascais.pt/video/premio-cidade-perfeita-ao-orcamento-participativo-de-cascais>>.

- CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAIS (2012) [d] - *Orçamento Participativo 2012*. [Online] Cascais: CMC, act. 2013. [Consult. 10 Set. 2012]. Disponível em <URL <http://www.cm-cascais.pt/orcamentoparticipativo2012>>.

-CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAIS (2012) [e] – *Agenda Cascais 21*. [Online] Cascais: CMC, act. 2013. [Consult. 22 Mai. 2013]. Disponível em <URL <http://www.cm-cascais.pt/sub-area/agenda-cascais-21>>

-CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAIS (2012) [f] – *Hortas Comunitárias*. [Online] Cascais: CMC, act. 2013. [Consult. 22 Mai. 2013]. Disponível em <URL <http://www.cm-cascais.pt/hortas-comunitarias>>

--CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAIS (2012) [g] – *Sessões de Participação Pública*. [Online] Cascais: CMC, act. 2013. [Consult. 22 Mai. 2013]. Disponível em <URL<http://www.cm-cascais.pt/projeto/sesoes-de-participacao-publica>>

- CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAIS (2012) [a] – *Glocal*. [Online] Cascais: CMC, act. 2013. [Consult. 22 Mai. 2013]. Disponível em <URL <http://www.cm-cascais.pt/projeto/glocal>>

-CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAIS (2013) [a] – *2013 – Cascais: Capital da Cidadania e Democracia Participativa*. [Online] Cascais: CMC, act. 2013. [Consult. 22 Mai. 2013]. Disponível em <URL <http://www.cm-cascais.pt/noticia/2013-cascais-capital-da-cidadania-e-democracia-participativa-conheca-aqui-programacao>>

-CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAIS (2013) [b] – *Curso Democracia Participativa*. [Online] Cascais: CMC, act. 2013. [Consult. 22 Mai. 2013]. Disponível em <URL <http://www.cm-cascais.pt/curso-de-democracia-participativa-inscricoes-abertas>>

- CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAIS (2013) [c] – *Estratégia Ambiental e de Sustentabilidade*. [Online] Cascais: CMC, act. 2013. [Consult. 22 Mai. 2013]. Disponível em <URL <http://www.cm-cascais.pt/area/estrategia-ambiental-e-de-sustentabilidade>>

-CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA (CML) (2013) – *Lisboa Participa – Orçamento Participativo*. [Online] Lisboa: W3C, act. 2013. [Consult. 02 Set. 2013]. Disponível em <URL <http://www.lisboaparticipa.pt/pages/orcamentoparticipativo.php>>

-CÂMARA MUNICIPAL DE ODIVELAS (CMOD) (2013), *Orçamento Participativo Odivelas*. [Online] Odivelas [Consult. 02 Set. 2013]. Disponível em <URL <http://www.cm-odivelas.pt/Extras/OrcamentoParticipativoX/index.htm>>

-CÂMARA MUNICIPAL DE OEIRAS (CMO) (2013), *Orçamento Participativo Oeiras*. [Online] Oeiras: DMADO/DTSI [Consult. 02 Set. 2013]. Disponível em <URL <http://op2012.cm-oeiras.pt/>>

-CÂMARA MUNICIPAL DE VILA FRANCA DE XIRA (CVFX) (2013), *Orçamento Participativo 2013/ 2014*. [Online] Vila Franca de Xira: Wmop, act. 2012. [Consul. 02 Set. 2013]. Disponível em <URL <http://op.cm-vfxira.pt/>>

-CARREIRAS, C. (2013), *Mensagem do Presidente*. In DIAS, N. (2013), *Por Cascais, Participo – Orçamento Participativo 2011/2012*. Cascais, Câmara Municipal de Cascais. ISBN 978-972-637-254-7.

-CARVALHO, A. (2012) [a], *Portugal – Processos participativos de tomada de decisão: De que forma estão organizados e qual a sua taxa de sucesso?* 11 f. Trabalho realizado para a cadeira de Geografia do Desenvolvimento, no âmbito do Mestrado em

Gestão do Território – especialização em Território e Desenvolvimento. Lisboa, Portugal.

-CARVALHO, A. (2012) [b], *Estratégias de Marketing Territorial no Município de Cascai*. 28f. Trabalho realizado para a cadeira de Desenvolvimento Regional e Local, no âmbito do Mestrado em Gestão do Território – especialização em Território e Desenvolvimento. Lisboa, Portugal.

-CARVALHO. A (2013), *A Participação Pública enquanto impulsionadora do Desenvolvimento Local* [projeção visual]. 15 Diapositivos. Comunicação efetuada no âmbito do Seminário de Metodologias e Gestão do Território, do Mestrado Gestão do Território. FCSH - UNL, Portugal.

-COUANA, A. (2013), *Workshop Orçamentos Participativos: Metodologias, Modelos de Deliberação e Resultados – Orçamento Participativo de Maputo*. In *XIII Conferência OIDP/V GLOCAL Cidadania para a Sustentabilidade*, Centro de Congressos do Estoril, 3 de Julho de 2013.

-DELLA PORTA, D. (2013); *Participatory Democracy: a introduction* [Online]. In *Can Democracy be Saved?*. Cambridge, Polity Press. ISBN 978-0-7456-6459-0. [Consult. 05 Set. 2013]. Disponível em <[URL](http://books.google.co.uk/books?id=3ZMSAAAAQBAJ&lpg=PP1&dq=democratic%20participation&pg=PA1848#v=onepage&q=democratic%20participation&f=false)>

- Diário da República, 1ª série – N° 263 – 15 de Novembro de 1991, DL 442/91, 5852.

- Diário da República, 1ª série –A - N° 184 – 11 de Agosto de 1998, DL 48/98, 3869.

- Diário da República, 1ª série – N° 102 – 3 de Maio de 2000, DL 69/2000, 1784.

- Diário da República, 1ª série – N° 181 – 19 de Setembro de 2007, DL 316/2007, 6651.

-DIAS, N. (2008), *Orçamento Participativo – Animação Cidadã para a Participação Política* [Online], Lisboa, Associação In Loco. [Consult. 06 Mai. 2013]. Disponível em <URL [http://www.op-portugal.org/downloads/Livro\\_OP\\_AF\\_web.pdf](http://www.op-portugal.org/downloads/Livro_OP_AF_web.pdf)>

-DIAS, N. (2012), *Uma Década de Orçamentos Participativos em Portugal: Números, Modelos e Trajetórias* [Online]. In 1º Encontro Ibérico de Orçamentos Participativos, Odemira, 16 de Novembro de 2013 [Consult. 02 Jun. 2013]. Disponível em <URL [http://www.op-portugal.org/downloads/1EncontroIbericoOP\\_Odemira2012/NelsonDias.pdf](http://www.op-portugal.org/downloads/1EncontroIbericoOP_Odemira2012/NelsonDias.pdf)> e  
<URL [http://www.youtube.com/watch?feature=player\\_embedded&v=vLFQDvHb-S0#t=1357](http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=vLFQDvHb-S0#t=1357)>

- DIAS, N. (2013), *Por Cascais, Participo – Orçamento Participativo 2011/2012*. Cascais, Câmara Municipal de Cascais. ISBN 978-972-637-254-7.

-MARK-VIVERINO, M. (2013), *Workshop Orçamentos Participativos: Metodologias, Modelos de Deliberação e Resultados – Orçamento Participativo do Distrito 8 de Nova Iorque*. In *XIII Conferência OIDP/V GLOBAL Cidadania para a Sustentabilidade*, Centro de Congressos do Estoril, 3 de Julho de 2013.

- MERINO, M., *La Participación ciudadana em la Democracia* [Online]. In *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, Vol. 4, Instituto Federal Electoral. [Consult. 06 Mai. 2013]. Disponível em <URL [http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la\\_participacion\\_ciudadana\\_en\\_la.htm#presenta](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la_participacion_ciudadana_en_la.htm#presenta)>.

-MOHINI, K.; TANDON, R. (2007), *Citizen Participation and Democratic Governance: In our hands* [Online]. Nova Deli, Ashok Kumar Mittal. ISBN 81-8069-430-5. p. 2-8 . [Consult. 06 Mai. 2013]. Disponível em <URL <http://books.google.co.uk/books?id=SJA04FSP1KgC&lpg=PP1&dq=democratic%20participation&pg=PA17#v=onepage&q=democratic%20participation&f=false>>



- ONU – UN-HABITAT (2004), *72 Perguntas Frequentes sobre Orçamento Participativo*, Quito. ISBN 92-1-131699-5.

- SINTOMER, Y. (2007), *O Panorama dos OP na Europa*. In *Curso de Formação Os Orçamentos Participativos na Europa: uma apresentação não convencional*, Centro de Estudos Sociais, Coimbra, 22 de Junho.

- VICENTE, T. (2003) Espaços de participação cidadã em contexto local – A experiência de Palmela [Online]. In III Conferência do Observatório Internacional da Democracia Participativa, Lille, Novembro de 2003. [Consult. 29 Jul. 2013]. Disponível em <URL <http://www.cm-palmela.pt/NR/rdonlyres/CB94CA4C-3357-4E90-AF2B-01BE5F63E7B2/0/Espa%C3%A7osdeParticipa%C3%A7%C3%A3o.pdf>>

-WAMPLER, B. (2000), *A Guide to Participatory Budgeting* [Online]. [Consult. 06 Mai. 2013]. Disponível em <URL [http://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/themen/A\\_guide\\_to\\_PB.pdf](http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/themen/A_guide_to_PB.pdf)>

# ANEXOS

**Fig. 1 A) Orçamentos Participativos em Portugal 2000-2013**

N.º	Câmaras Municipais	Última experiência OP	Tipologia
1	Abrantes	2010	Consultivo
2	Alcochete	2007	Consultivo
3	Aljustrel	2012	Consultivo
4	Almodôvar	2012	Consultivo
5	Alvito	2009	Consultivo
6	Amadora	2013	Consultivo
7	Angra do Heroísmo	2013	Consultivo
8	Aveiro	2013	<b>Deliberativo</b>
9	Avis	~	Consultivo
10	Batalha	2013	Consultivo
11	Beja	2013	Consultivo
12	Boticas	2013	Consultivo
13	Braga	2011	Consultivo
14	Bragança	2012	Consultivo
15	Caldas da Rainha	2012	<b>Deliberativo</b>
16	Campo Maior	2013	Consultivo
17	Cartaxo	2011	Consultivo
18	Cascais	2013	<b>Deliberativo</b>
19	Castro Verde	2007 (OP Jovem)	Consultivo
20	Castelo de Vide	2009	Consultivo
21	Condeixa	2013	<b>Deliberativo</b>
22	Faro	2008	Consultivo
23	Guimarães	2013	Consultivo
24	Lajes do Pico	2010	Consultivo
25	Lisboa	2011	<b>Deliberativo</b>

~ - Dados indisponíveis. Fonte: Dias, N., 2012. Elaboração própria.

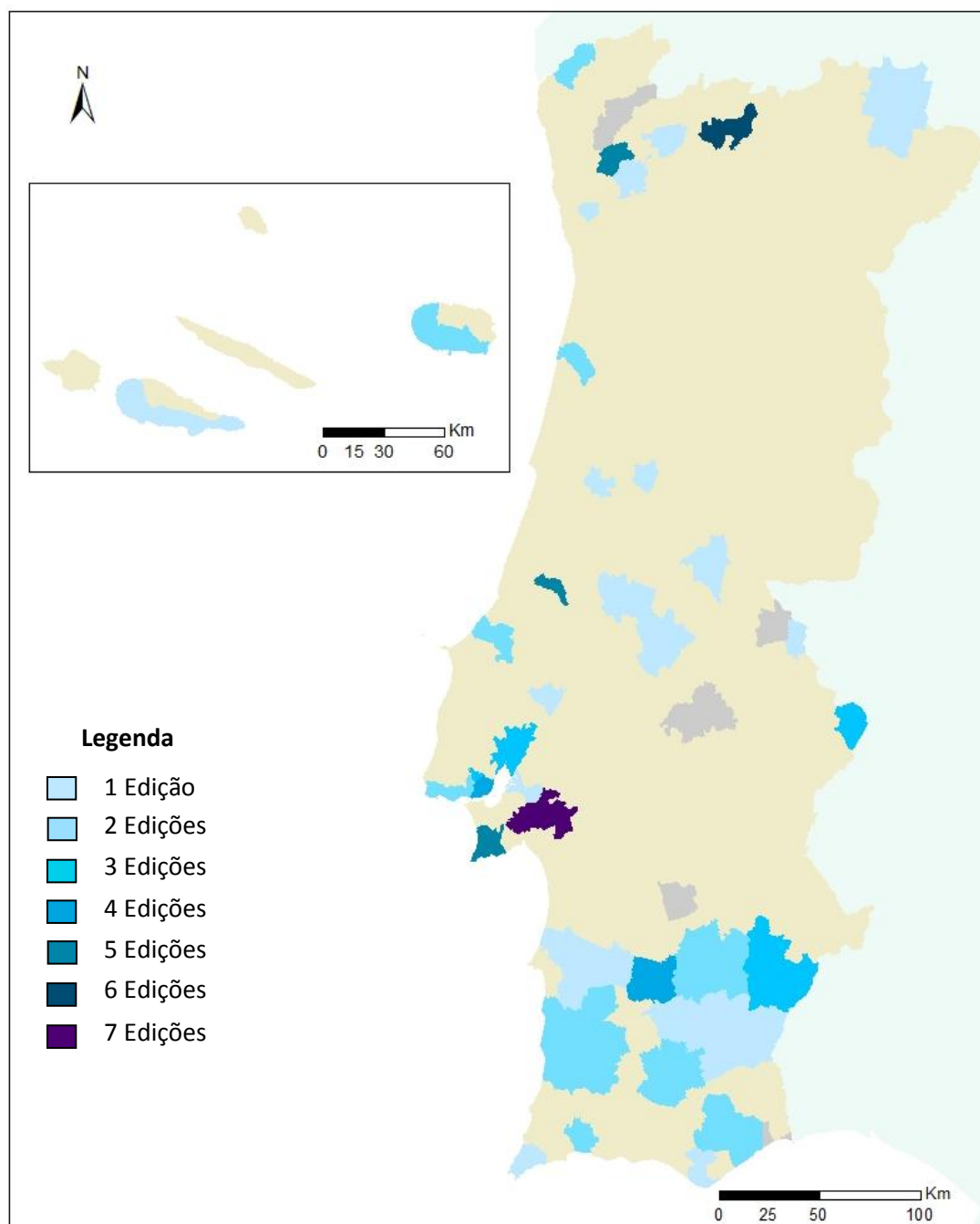
**Fig. 1 B) Orçamentos Participativos em Portugal 2000-2013**

N.º	Câmaras Municipais	Última experiência OP	Tipologia
26	Lousã	2012 (OP Jovem)	Consultivo
27	Madalena	2013	Consultivo
28	Marvão	2007	Consultivo
29	Mértola	2012	Consultivo
30	Odemira	2012	<b>Deliberativo</b>
31	Odivelas	2009	Consultivo
32	Oeiras	2013	Consultivo
33	Palmela	2008	Consultivo
34	Ponte da Barca	~	Consultivo
35	Portimão	2013	<b>Deliberativo</b>
36	Proença-a-Nova	2011	Consultivo
37	Santiago do Cacém	~	Consultivo
38	São Brás de Alportel	2012	Consultivo
39	Serpa	2008	Consultivo
40	Sesimbra	2011	<b>Deliberativo</b>
41	Tavira	2013	Consultivo
42	Tomar	2013	Consultivo
43	Trofa	2011 (OP Jovem)	<b>Deliberativo</b>
44	Valença	2012	Consultivo
45	Vieira do Minho	2013	Consultivo
46	Vila dos Bispo	2012	Consultivo
47	Vila Franca de Xira	2013	<b>Deliberativo</b>
48	Vila Nova de Cerveira	2011	Consultivo
49	Vila Real de Santo António	2011	Consultivo
50	Vila Verde	2011	Consultivo

~ - Dados indisponíveis. Fonte: Dias, N., 2012. Elaboração própria.

**Fig. 3**

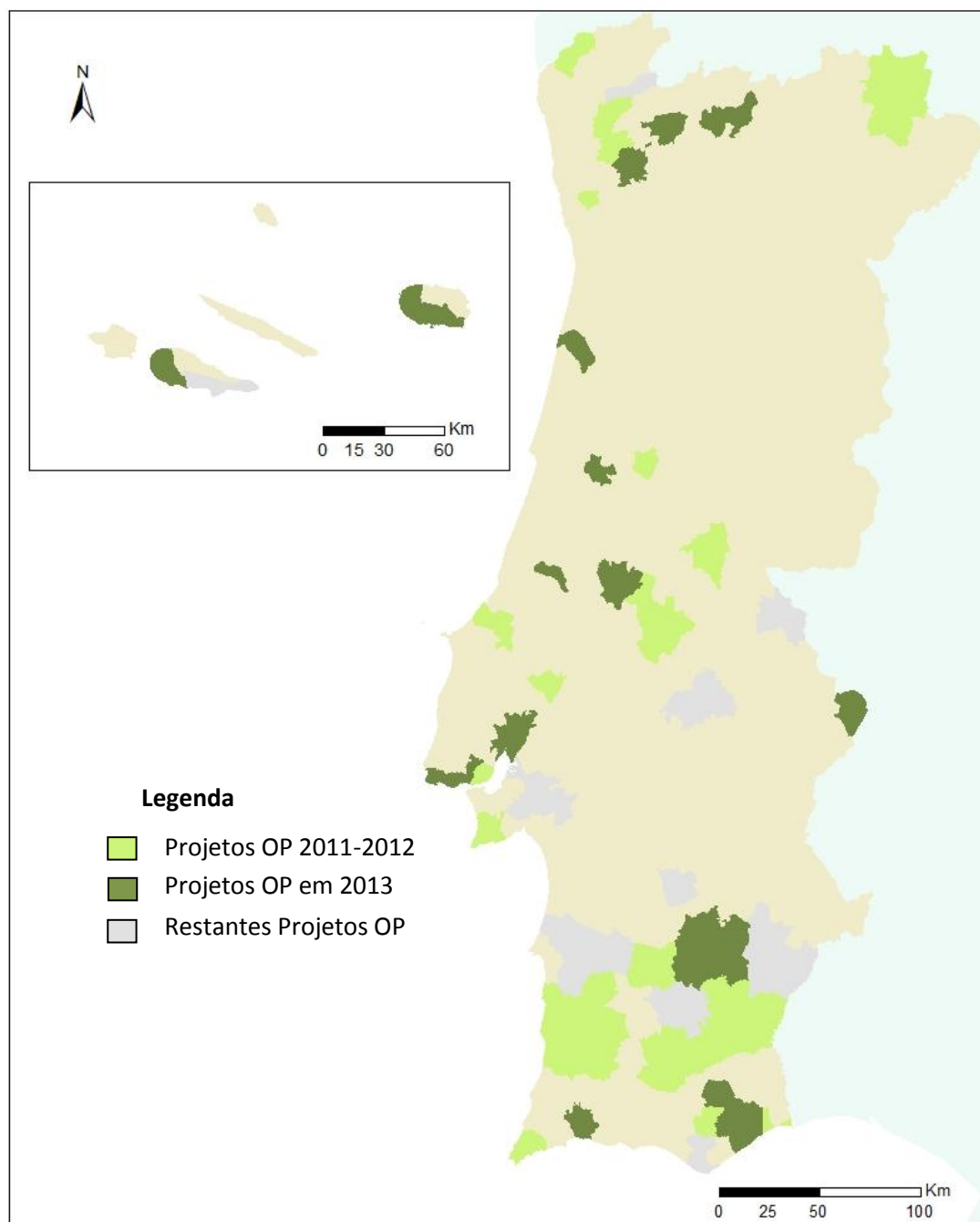
**OP 2000-2013: N.º de experiências por município**



- Dados indisponíveis. Fonte: Dias, N., 2012. Elaboração própria.

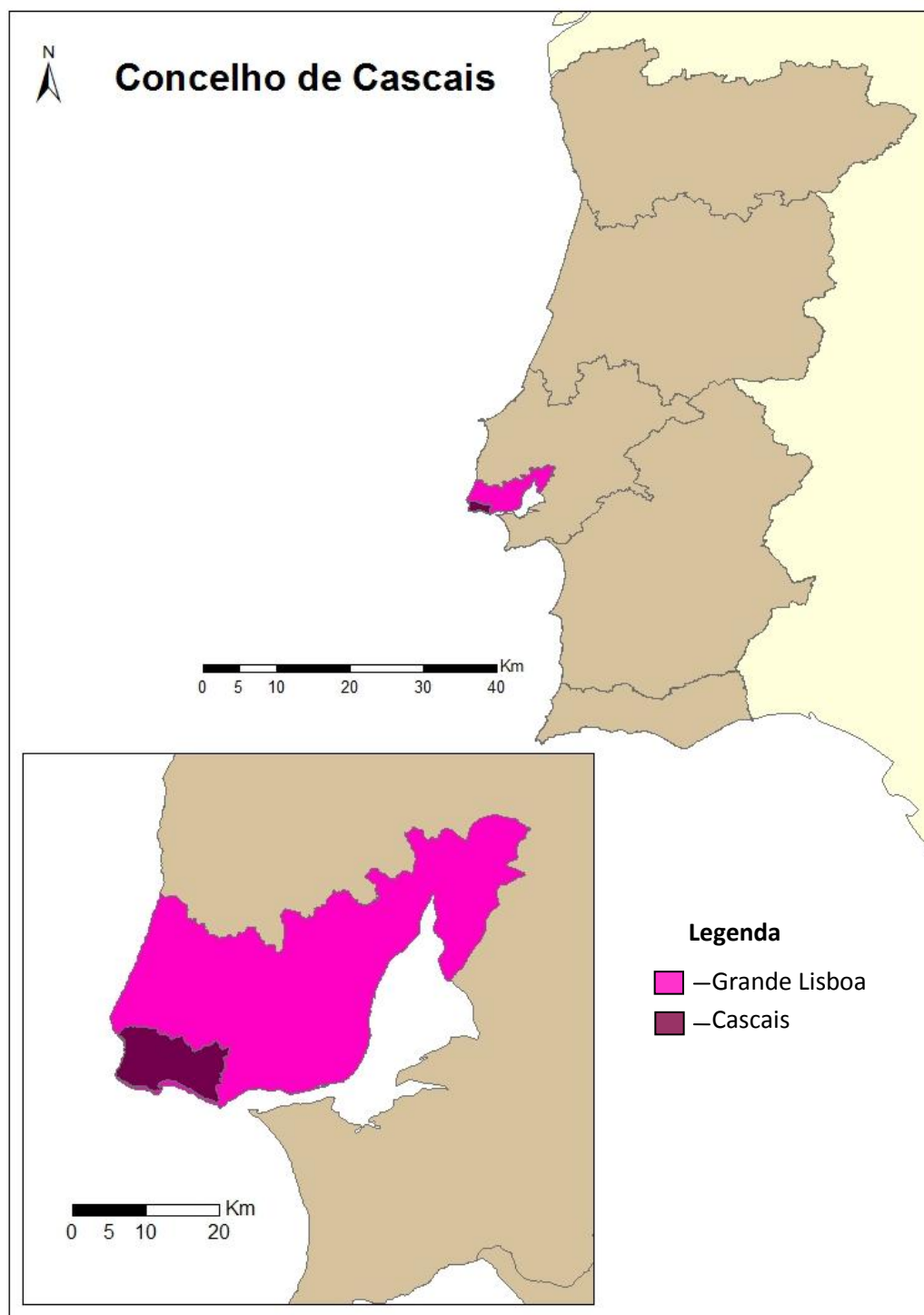
**Fig. 4**

### Experiências de OP nos últimos 3 anos



- Dados indisponíveis. Fonte: Dias, N., 2012. Elaboração própria.

**Fig. 5**



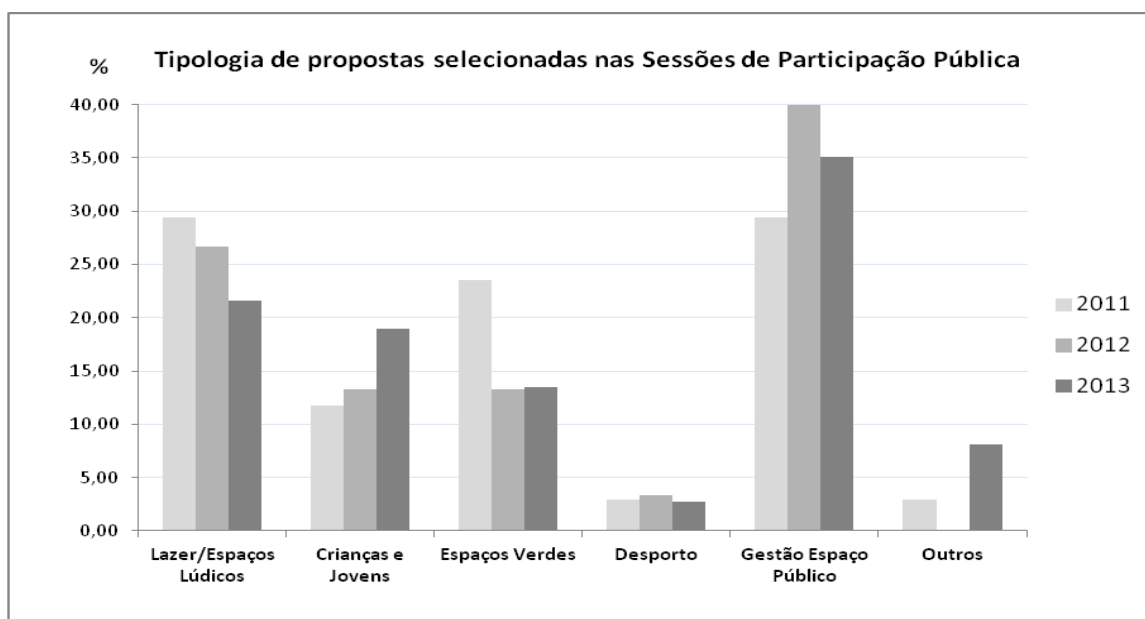
**Fig.6 OP Cascais - Participação por sessão**

Ano	Sessões	N.º de Participantes	N.º de Propostas Apresentadas
<b>2011</b>	1	40	13
	2	48	15
	3	58	15
	4	31	8
	5	52	11
	6	60	16
	7	60	16
	8	64	12
	9	91	24
<b>2012</b>	1	43	12
	2	28	10
	3	25	8
	4	27	12
	5	62	25
	6	48	18
	7	19	11
	8	115	38
	9	28	13
<b>2013</b>	1	36	7
	2	54	10
	3	33	7
	4	174	20
	5	48	6
	6	97	8
	7	104	9
	8	134	15
	9	83	12

Fonte: Arquivo Agenda Cascais 21. Elaboração própria.

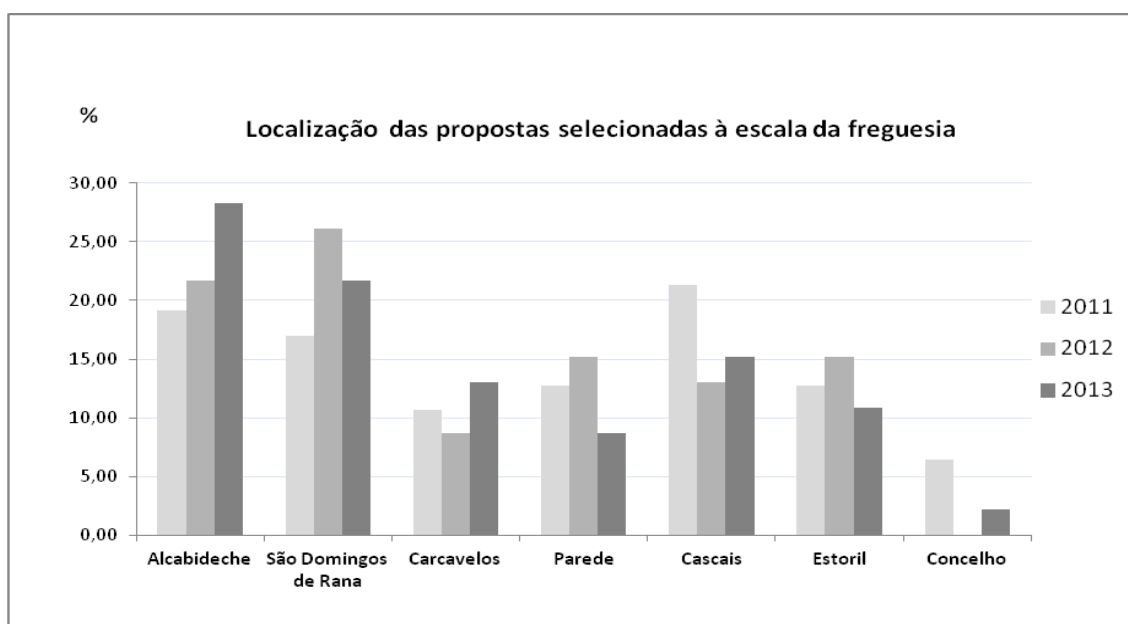


**Fig. 7**



Fonte: Arquivo Agenda Cascais 21. Elaboração própria

**Fig. 8**



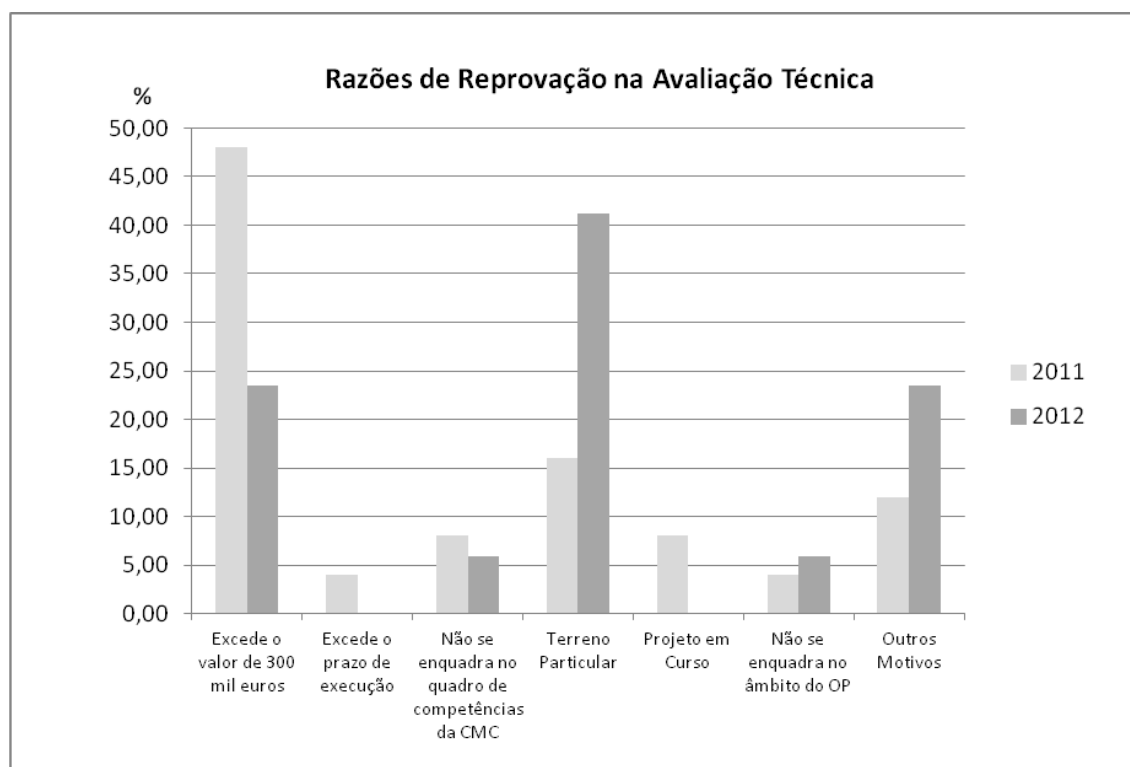
Fonte: Arquivo Agenda Cascais 21. Elaboração própria

**Fig. 9**

Taxa de Aprovação em Avaliação Técnica		
Ano	Aprovadas	Não Aprovadas
2011	65,96	36,17
2012	65,22	39,13

Fonte: Arquivo Agenda Cascais 21. Elaboração própria

**Fig. 10**



Fonte: Arquivo Agenda Cascais 21. Elaboração própria

A Participação Pública enquanto impulsionadora do Desenvolvimento Local,  
Orçamento Participativo de Cascais

**Fig. 11, 12, 13, 14, 15, 16 - Sessões de Participação – Edição 2013**



Fonte: Arquivo Agenda 21, Câmara Municipal de Cascais



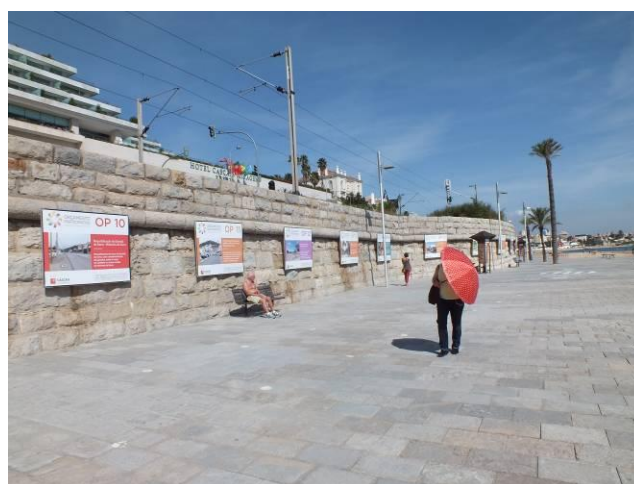
**Fig. 17, 18, 19, 20, 21 - Sessão de Participação – Edição 2011 (N.17) e 2013**



Fonte: Arquivo Agenda 21, Câmara Municipal de Cascais

A Participação Pública enquanto impulsionadora do Desenvolvimento Local,  
Orçamento Participativo de Cascais

**Fig. 22, 23, 24, 25 - Ações de Divulgação - Edição 2012**



Fonte: Arquivo Agenda 21, Câmara Municipal de Cascais



**Fig.26 - Posto móvel de votação – Edição de 2011**



Fonte: Arquivo Agenda 21, Câmara Municipal de Cascais

**Fig.27 e 28 - Exemplo de *Outdoors* das Edições de 2011 e 2012**



Fonte: Arquivo Agenda 21, Câmara Municipal de Cascais

**Fig.29 - Exemplo de Folheto Publicitário da Edição de 2012**

**As Fases do Orçamento Participativo**  
O processo de Orçamento Participativo será organizado num ciclo anual com cinco etapas:

**Sessões de Participação**  
As sessões de participação constituem um espaço de debate construtivo entre cidadãos, de onde emergem propostas que a autarquia irá avaliar para aferir a viabilidade da sua concretização. Para que todos os cidadãos tenham oportunidade de contribuir com propostas e de se envolver no OP, foram agendadas sessões de participação em diversas localidades do Concelho. Procurou-se ainda garantir, nalgumas sessões, as condições para a participação de pessoas com mobilidade reduzida e a disponibilização de ateliers para crianças cujo os pais querem participar nas sessões.

LOCAL	FREGUESIA	DATA	Icones
Escola Alto da Peça	Alcabideche	15 de Junho - 18h30	Idoso, Criança, Pessoa com mobilidade reduzida
Centro Comunitário da Paróquia da Pareda	Pareda	16 de Junho - 21h	Idoso, Criança, Pessoa com mobilidade reduzida
Salão Paroquial Nossa Sra. da Conceição	Alcabideche	21 de Junho - 21h	Idoso, Criança, Pessoa com mobilidade reduzida
Biblioteca	São Domingos de Rana	27 de Junho - 21h	Idoso, Criança, Pessoa com mobilidade reduzida
Centro de Convívio da Anela	Cascais	28 de Junho - 21h	Idoso, Criança, Pessoa com mobilidade reduzida
Junta de Freguesia (galeria)	Estoril	30 de Junho - 21h	Idoso, Criança, Pessoa com mobilidade reduzida
Junta de Freguesia	São Domingos de Rana	05 de Julho - 21h	Idoso, Criança, Pessoa com mobilidade reduzida
Centro de Convívio da Pampilheira	Cascais	06 de Julho - 21h	Idoso, Criança, Pessoa com mobilidade reduzida
Pavilhão dos Lombos	Carcaveiros	07 de Julho - 21h	Idoso, Criança, Pessoa com mobilidade reduzida

NOTA: em caso de subutilização o número de participantes será limitado ao espaço disponível.

Icones: Idoso, Criança, Pessoa com mobilidade reduzida, Acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida.

Fonte: Câmara Municipal de Cascais, 2011

**Fig. 30, 31, 32, 33 – Exemplos de Projetos Concluídos da Edição de 2011**

- Zona coberta multiusos na Associação Jerónimo Usera, Alcabideche
- Parque Infantil Inclusivo no Pinhal dos Navegadores, Fontaínhas.
- Parque das Gerações, São João do Estoril
- Requalificação da Praça da Quinta da Carreira, São João do Estoril



Fonte: Arquivo Agenda 21, Câmara Municipal de Cascais



Fig. 34, 35 – Exemplos de folhetos de divulgação da edição de 2013



Fonte: Câmara Municipal de Cascais, 2013




Fig. 36, 37 – Exemplos de folhetos de divulgação da edição de 2013



Fonte: Câmara Municipal de Cascais, 2013

**Fig. 38 – Inquérito prestado aos participantes das sessões em 2012 A)**



**FICHA DE AVALIAÇÃO DA SESSÃO PÚBLICA DE PARTICIPAÇÃO**

**1- Local da Sessão Pública de Participação (SPP):**

\_\_\_\_\_

**2- Reside no Concelho de Cascais?**

☐ Sim. Qual a Freguesia? \_\_\_\_\_

☐ Não. Qual o Concelho? \_\_\_\_\_

**3- Como teve conhecimento da SPP:**

☐ Jornais      ☐ Amigos / Vizinhos

☐ Cartazes      ☐ Associação Local / Grupo de cidadãos

☐ Internet      ☐ Junta de Freguesia. Qual? \_\_\_\_\_

☐ Outra. Qual? \_\_\_\_\_

**4- Como avalia o funcionamento desta SPP?**

**4.1 Em termos de espaço:**

☐ Completamente adequado    ☐ Adequado    ☐ Pouco adequado    ☐ Nada adequado

**4.2 Em termos de tempo/duração:**

☐ Suficiente    ☐ Insuficiente

**4.3 Em termos do debate entre os participantes:**

☐ Produtivo/esclarecedor    ☐ Improdutivo

**4.4 Em termos do trabalho de moderação do seu grupo**

(Avalie a forma como foi gerido o tempo, o debate entre os participantes e os esclarecimentos prestados)

☐ Bem conduzida    ☐ Mal conduzida

☐ Suficientemente bem conduzida    ☐ Muito mal conduzida

**5- A participação na SPP permitiu-lhe conhecer melhor os problemas do concelho?**

☐ Não. Eu já conhecia todos os problemas que foram apresentados.

☐ Sim. Foram apresentados problemas que eu não conhecia.

**CASCAIS**  
Eleve a Pessoa


[www.op.cm-cascais.pt](http://www.op.cm-cascais.pt) · [www.facebook.com/opCascais](https://www.facebook.com/opCascais)

1

Fonte: Arquivo Agenda 21, Câmara Municipal de Cascais



**Fig. 39 – Inquérito prestado aos participantes das sessões em 2012 B)**



**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**  
CASCAIS É PARA TODOS

**FICHA DE AVALIAÇÃO DA SESSÃO PÚBLICA DE PARTICIPAÇÃO**

**6- O que aconteceu com a sua proposta**

☐ Foi seleccionada pelo grupo  
☐ Foi rejeitada pelo grupo

**7- Avalie a prioridade das propostas apresentadas no seu grupo**

☐ Considero que a minha proposta é prioritária face às demais  
☐ Reconheço que existem propostas mais prioritárias do que a minha

**8- Selecção das propostas no seu GRUPO**

☐ Estou de acordo com o resultado da selecção das propostas no meu grupo  
☐ Não estou de acordo com o resultado da selecção das propostas no meu grupo

**9- Selecção das propostas no PLENÁRIO**

☐ Reconheço que as propostas seleccionadas para passarem à análise técnica são as mais prioritárias  
☐ Penso que existiam outras propostas mais prioritárias e que não foram seleccionadas para a análise técnica

**10- Avalie a metodologia da Sessão Pública de Participação**

☐ Estou de acordo com a metodologia, pois reconheço que nem todas as propostas podem passar à análise técnica porque é preciso definir prioridades e porque o orçamento existente não permite executar tudo o que os participantes propuseram.  
☐ Penso que deviam passar à análise técnica todas as propostas independentemente do orçamento existente.

**11- Votação dos projectos (em Outubro)**  
Quando forem revelados os resultados da análise técnica

☐ Eu vou votar      ☐ Eu vou votar e mobilizar outras pessoas para que o façam também      ☐ Não vou votar

**CASCAIS**  
Elevo a Pessoa

[www.op.cm-cascais.pt](http://www.op.cm-cascais.pt) - [www.facebook.com/opCascais](https://www.facebook.com/opCascais)

2

Fonte: Arquivo Agenda 21, Câmara Municipal de Cascais

**Fig. 40 – Inquérito prestado aos participantes das sessões em 2012 C)**

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**  
CASCAIS EM TODOS OS NÍVEIS

**FICHA DE AVALIAÇÃO DA SESSÃO PÚBLICA DE PARTICIPAÇÃO**

**12- Sugestões para a melhoria das Sessões Públicas de Participação**

Obrigado pela sua colaboração.

**CASCAIS**  
Elevada às Pessoas

[www.op.cm-cascais.pt](http://www.op.cm-cascais.pt) · [www.facebook.com/opCascais](https://www.facebook.com/opCascais)

Fonte: Arquivo Agenda 21, Câmara Municipal de Cascais